

Université de Montréal

**Démocratie et environnement: une comparaison des procédures
d'évaluation des impacts environnementaux dans 15 pays de l'OCDE**

Par

Bernard Cantin

Département de science politique
Faculté des Arts et Sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du
grade de Ph. D. en science politique

Décembre, 2004

© Bernard Cantin, 2004



JA

39

U54

2006

V.002

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Identification du Jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette these intitulée:

**Démocratie et environnement: une comparaison des procédures
d'évaluation des impacts environnementaux dans 15 pays de l'OCDE.**

Présentée par :

Bernard Cantin

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

.....Robert Dalpé.....
président-rapporteur

.....Alain Noël.....
directeur de recherche

.....Éric Montpetit.....
membre du jury

.....Laurent Iepage.....
examineur externe

.....Pascale Dufour.....
représentant du doyen de la FES

Résumé

Les procédures d'Évaluation des impacts environnementaux (ÉIE) inscrites dans les législations environnementales prévoient des droits de participer qui varient selon les pays. Cette thèse vise à comprendre ce que sont ces droits, en quoi ils varient et surtout, pourquoi ils sont différents d'un pays à l'autre.

La thèse analyse d'abord la façon dont la participation est conceptualisée dans l'étude des politiques environnementales. En général, celle-ci est évaluée en fonction de son apport à la protection de l'environnement mais il semble plus approprié de la saisir comme un résultat politique en soi.

Ainsi conceptualisé, le droit de participer peut être interprété comme la résultante de luttes liées au processus de marchandisation décrit par Karl Polanyi. Ce droit peut alors être compris comme un droit social contribuant à la protection de la société. Les théories utilisées pour expliquer les différences entre les États-providence s'appliquent donc et permettent de générer des hypothèses afin d'expliquer les formes prises par le droit de participer.

La thèse vérifie ces hypothèses en créant des indicateurs quantitatifs à partir des textes législatifs portant sur les ÉIE dans quinze pays de l'OCDE. L'approche retenue s'inspire de l'analyse de la démocratisation proposée par John Dryzek (1996), analyse qui retient trois dimensions : la portée, la franchise et l'authenticité. Les hypothèses sont vérifiées à l'aide de tests de corrélation et de régressions multiples.

Les résultats indiquent que la démarchandisation du travail est un préalable à la démarchandisation de la nature. La force historique de la gauche au pouvoir et des

modes de décision néo-corporatistes peuvent également contribuer à fermer les processus décisionnels en environnement. De façon générale, les résultats n'indiquent toutefois pas de relation forte entre les principes d'égalité institutionnalisés par les États-providence et ceux s'appliquent à la participation aux procédures d'ÉIE.

Ceci nous amène à examiner plus attentivement l'évolution des pratiques participatives aux États-Unis, aux Pays-Bas, au Danemark et en Nouvelle-Zélande. Cet examen suggère que le droit de participer en environnement est aussi la résultante de l'adaptation de droits et de pratiques déjà existants pour servir d'autres fins.

La conclusion pose des questions sur les liens entre l'égalité dans les sphères économiques et politiques et elle souligne le besoin de mieux comprendre la nature de la démocratie dans les États-providence occidentaux.

Mots clés : Évaluation des impacts environnementaux; droit de participer; politique comparée; politique d'environnement; État-providence; démocratisation; marchandisation et démarchandisation.

Abstract

Legislated environmental impact assessment (EIA) procedures determine rights to participate that vary between countries. This dissertation aims at understanding: the nature of those rights; how they vary; and, especially, why they differ between countries.

This dissertation investigates first how participation is conceptualized in the study of environmental policies. In general, participation is evaluated for its contribution to environmental protection but we propose that it is more appropriate to see it as a political outcome in and of itself.

Understood as an outcome, the right to participate can be interpreted as the result of struggles linked to the process of commodification described by Karl Polanyi. In turn, theories developed to explain differences between welfare states can be used to generate hypotheses to explain the different forms the right to participate can take.

The dissertation tests these hypotheses by creating quantitative indicators from EIA legislation and regulations in fifteen OECD countries. The approach used is inspired by an analysis of democratization proposed by John Dryzek (1996), who proposes three dimensions to describe it: scope, franchise and authenticity. The hypotheses are verified with simple correlation tests as well as multiple regressions.

Results show that decommodification of labour is a prerequisite to decommodification of nature. However, the historical strength of left parties in government and neo-corporatist decision-making processes can contribute to limiting participation in environmental decision-making processes. In general, results do not

show a strong relation between institutionalized principles of equality as they appear in the welfare state and those that apply to participation in EIA processes.

This leads us to a closer examination of the evolution of participatory practices in the United States, the Netherlands, Denmark and New Zealand. This examination suggests that the right to participate in environmental decision-making is also the result of the adaptation of rights and practices already in existence in other policy areas.

The conclusion raises questions about the relationship between equality in the economic and political spheres and emphasizes the need to better understand the nature of democracy in contemporary welfare states.

Keywords: Environmental impact assessment; right to participate; comparative politics; environmental policy; welfare state; democratisation; commodification and decommodification.

Table des matières

Identification du jury.....	i
Résumé.....	ii
Abstract	iv
Liste des tableaux.....	ix
Liste des figures.....	x
Liste des sigles et abréviations.....	xi
Remerciements.....	xiii
Avant-propos.....	xiv
Introduction.....	1
Première partie - L'État-providence et la participation en environnement : exploration conceptuelle et élaboration d'un cadre analytique pour expliquer l'émergence d'un droit à participer.....	12
Introduction à la première partie.....	13
Chapitre 1 – Environnement, nature et écologie politique.....	21
1.1 – Quelques concepts.....	22
1.2 – Y a-t-il un problème environnemental ?.....	25
1.3 – L'écologie politique, le statut de la nature et les mouvements sociaux du XXe siècle.....	29
1.4 – Une théorie de la valeur écologique.....	35
1.5 – Écologie politique et démocratie.....	45
1.6 – Du droit social à un environnement sain.....	51
1.7 – Conclusion.....	57
Chapitre 2 – Politique d'environnement et commons.....	59
2.1 – L'approche économique des politiques de l'environnement.....	61
2.2 – L'enjeu des politiques publiques.....	64
2.3 – Rôles de l'État et de la société civile dans l'approche économique.....	66
2.4 – Droits de propriété contre rôle des communautés : la tragédie des commons.....	72
2.5 – Appropriation des commons.....	78
2.6 – Les questions de l'appropriation et de la marchandisation et la gestion des pêches dans les pays industrialisés : Quotas individuels transférables contre approches coopératives.....	82
2.7 – Conclusion.....	89
Chapitre 3 – Les politiques de protection de l'environnement en perspective comparée.....	92
3.1 – Préliminaires théoriques à la comparaison des politiques publiques.....	94

3.2 – La comparaison des politiques environnementales : les « styles nationaux ».....	96
3.3 – La comparaison des politiques environnementales : la modernisation écologique.....	104
3.4 – Modernisation écologique et marchandisation.....	118
3.5 – Conclusion.....	121
Chapitre 4 – État-providence, citoyenneté et protection de l'environnement.....	125
4.1 – État-providence et la protection de l'environnement : une première exploration.....	130
4.2 – Marchandisation, État-providence et protection de l'environnement.....	139
4.3 – Contenu de la citoyenneté.....	144
4.4 – Évolution du contenu de la citoyenneté.....	148
4.5 – Historique de la citoyenneté.....	152
4.6 – Conclusion.....	161
Conclusion de la première partie.....	164
Deuxième partie – L'examen du droit de participation dans le cadre des politiques d'évaluation des impacts environnementaux.....	168
Introduction de la deuxième partie.....	169
Chapitre 5 – La démocratie et les politiques d'environnement. Une comparaison des politiques d'évaluations des impacts environnementaux dans 15 pays de l'OCDE.....	173
5.1 – Revue des rouages de la participation du public dans les politiques environnementales	175
5.2 – Participation publique et démocratisation : un cadre analytique.....	185
5.3 – Mesurer la portée, la franchise et l'authenticité de la participation publique associée aux ÉIEs.....	192
5.3.1 – La portée de la démocratisation.....	193
5.3.2 – La franchise.....	197
5.3.3 – L'authenticité de la démocratisation.....	202
5.4 – Analyse des données : relation entre la portée, la franchise et l'authenticité.....	207
5.5 – Conclusion.....	209
Chapitre 6 – Le développement de l'État-providence et les droits de participation en environnement.....	212
6.1 – Les variables explicatives.....	214
6.1.1 – Variables partisans, néo-corporatisme et importance des institutions.....	215
6.1.2 – Le rôle des institutions.....	221
6.1.3 – L'effet des régimes de l'État-providence.....	223
6.2 – Sommaire des hypothèses.....	225
6.2.1 – La variable dépendante est la démarchandisation de	

la nature.....	225
6.3.1 – La variable dépendante est la franchise.....	226
6.3.2 – La variable dépendante est l'authenticité.....	227
6.3 – Les données.....	227
6.4 – Résultats pour la démarchandisation de la nature.....	231
6.5 – Résultats pour la franchise et l'authenticité.....	236
6.6 – Conclusion préliminaire. Le développement de l'État-providence et la démarchandisation de la nature : une explication de l'émergence d'un droit à participer.....	241
Chapitre 7 – État-providence, environnement et démocratie.....	248
7.1 – Observations préliminaires sur le lien entre l'État-providence et la démocratisation.....	249
7.2 – Les Etats-Unis.....	256
7.3 – La Nouvelle-Zélande.....	261
7.4 – les Pays-Bas et le Danemark.....	269
7.5 – Bilan des résultats.....	276
Conclusion de la deuxième partie.....	283
Conclusion.....	290
Bibliographie.....	306
Annexe 1 – Sources bibliographiques ayant servi à la construction des indicateurs de participation.....	324
Annexe 2 – Données sur les régimes de l'État-providence et leurs déterminants.....	337

Liste des tableaux

Tableau I –	Mesure de la portée.....	196
Tableau II –	Mesure de la franchise.....	201
Tableau III –	Mesure de l'authenticité.....	205
Tableau IV –	Les Dimensions de la participation et la position relative des 15 pays de l'OCDE choisis.....	207
Tableau V –	Corrélations simples entre les trois dimensions de la Démocratisation.....	208
Tableau VI –	Coefficients de corrélation entre la démarchandisation du travail, les régimes de l'État-providence et la démarchandisation de la nature.....	232
Tableau VII –	Coefficients de corrélation entre différents déterminants des régimes de l'État-providence et la démarchandisation de la nature.....	233
Tableau VIII –	Coefficients de corrélation entre les mesures de régime de l'État-providence, la franchise et l'authenticité.....	237
Tableau IX –	Coefficients de corrélation entre différents déterminants des régimes de l'État-providence, la franchise et l'authenticité.....	238

Liste des figures

Figure 1 –	Caractéristiques de l'écocentrisme et du technocentrisme.....	37
Figure 2 –	Effet de la démarchandisation du travail sur la démarchandisation de la nature.....	235
Figure 3 –	Variables qui affectent la franchise.....	239

Liste des sigles et abréviations

APA –	Administrative Procedures Act.
CMED –	Commission mondiale pour l'environnement et le développement.
CPR –	Common Pool Resources.
ÉIE –	Évaluation des impacts environnementaux.
EPA –	Environmental Protection Agency.
NEPA –	National Environmental Policy Act.
OCDE –	Organisation de coopération et de développement économiques.
ONG –	Organisation non-gouvernementale.
PIB –	Produit intérieur brut.
PNUE –	Programme des Nations-Unies pour l'environnement.
QIT –	Quota individuel transférable.
RMA –	Resource Management Act.
TAC –	Total autorisé des captures.
UE –	Union européenne.
ZÉE –	Zone économique exclusive.

À Marc et Féliciana, mes parents. Merci pour tout.

À Sandra, mon âme sœur, pour ton soutien constant et ta volonté d'explorer au quotidien nos valeurs communes.

À Saïan et Mattéa. Notre futur.

Remerciements

Cette thèse aurait été impossible à mener à terme sans le concours de nombreuses personnes et organisations qui, tout au long des diverses étapes ayant jalonné ce projet, ont fourni les conditions nécessaires à sa réalisation et m'ont encouragé à persévérer.

D'abord un très gros merci à Alain Noël, mon directeur de thèse, de son appui indéfectible, de sa rigueur intellectuelle, de sa patience, et de ses encouragements constants. Je n'aurais pas terminé cette thèse sans cet appui. Merci aussi de m'avoir offert l'opportunité de m'initier à l'analyse comparée des États-providence, en l'appliquant au sujet de l'aide internationale, un projet co-dirigé avec Jean-Philippe Thérien. Les outils et intuitions acquis au cours de ce projet, ainsi que les questions qu'il a suscité, ont largement contribué à définir mes propres questions de recherche.

Merci infiniment à Catrina Tapley qui m'a accordé le temps d'étude nécessaire pour compléter ma recherche et peaufiner mes idées alors que j'étais à son emploi au Ministère des pêches et océans. Merci aussi à Ian Campbell, du Projet de recherche sur les politiques, qui m'a aussi permis de prendre du temps pour terminer cette thèse.

Merci au Groupe de recherche et d'études sur les transformations sociales et économiques, et à son directeur, Gérard Boismenu, pour m'avoir permis d'effectuer un stage de recherche en France ainsi qu'un stage d'enseignement en Finlande.

Merci à ceux qui ont pris le temps d'évaluer et de commenter mon projet de thèse, des articles de conférence ou autres écrits et qui m'ont aidé à préciser mes idées. Merci en particulier à Jane Jenson, Gérard Boismenu, Ian Gow et à plusieurs commentateurs anonymes. Merci aussi à André J. Bélanger pour son cours d'épistémologie.

Merci à mes compagnons de route, à mes amis, en particulier Nicole F. Bernier, Pascale Dufour, Matthieu Arès, Marie-Chantal Girard, avec qui j'ai pu partager certaines des affres du long processus de développement de ma pensée.

Merci aussi à Hélène Connor-Lajambe, Alain Rajotte, André Bélisle, Christophe Derenne : votre dévouement, votre professionnalisme et votre rigueur sont et resteront une source d'inspiration. Merci aussi aux membres du REMED, de la FPH et au nombreux militants écologistes avec qui j'ai eu le bonheur de collaborer, au Québec ou ailleurs.

Je tiens enfin à remercier le Conseil de recherche en sciences humaines et sociales de même que le département de science politique de l'Université de Montréal pour le support financier qui ont rendu possible la réalisation de cette thèse.

Avant-propos

Cette thèse explore le phénomène de la démocratisation en étudiant les procédures d'impact environnementaux (ÉIE) telles qu'elles ont évolué jusqu'en 1995 dans 15 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Bien sûr, la façon dont la participation est organisée dans le cadre des ÉIE ne permet pas de saisir toute la richesse et les subtilités des processus participatifs mis en œuvre dans les années récentes par les États contemporains pour gérer l'environnement. Conférences de citoyens, comités de suivis, structures décisionnelles organisées au niveau des bassins versants, sont toutes des modalités différentes de l'implication citoyenne liée à la gestion de l'environnement. Ceci dit, les ÉIE restent relativement uniques par le fait qu'elles sont l'objet de législation dans tous les pays étudiés, et ce faisant, ces procédures créent des droits de participation. De plus, tout comme on le constate pour les politiques sociales en général, une fois créés les droits ne changent pas rapidement et la comparaison que nous avons effectuée reste donc encore pertinente.

Soulignons enfin que nous explorons les différences entre des législations nationales qui, par définition, peuvent ne pas rendre compte de la richesse et diversité de toutes les approches adoptées au sein d'un territoire donné. Au Canada, par exemple, la législation fédérale que nous étudions s'ajoute aux procédures provinciales qui peuvent parfois inclure des règles plus démocratisantes que celles qui prévalent au niveau fédéral.

Introduction

There simply are no principles of well-being prior to the antagonisms and discursive strategies occurring in and around welfare institutions (Tony Fitzpatrick, 2002: 164).

À la fin des années 1980, une coalition arc-en-ciel de groupes environnementaux, de syndicats, d'organisations autochtones et d'autres groupes sociaux était créée au Québec afin d'amener le gouvernement et le monopole d'État responsable du développement énergétique et de la distribution d'énergie, Hydro-Québec, à débattre publiquement des politiques envisagées. Il s'agissait de *La coalition pour un débat public pour l'énergie*. Cette coalition rejetait les prétentions selon lesquelles la commission parlementaire permanente sur l'énergie fournissait déjà un cadre approprié pour tenir de tels débats et demandait la mise en place d'un forum indépendant.

À la fin des années 1990, des militants, écologistes pour la plupart, dont un porte-parole connu est le poète et musicien Richard Desjardins, réclamaient un débat d'une nature similaire sur la gestion des forêts au Québec en arguant qu'un forum indépendant ferait mieux qu'une commission parlementaire. La réponse s'est faite attendre mais en octobre 2003 le gouvernement mettait sur pied un forum indépendant pour évaluer l'État de la forêt et sa gestion.

À travers le monde, les résultats du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, aussi connu sous le nom de Rapport Bruntland, ont été suivis par des exercices de consultation des organisations de la société civile, dont les organisations non gouvernementales (ONGs) intéressées par les questions

d'environnement. Comme le suggèrent William M. Lafferty et James Meadowcroft (2000 : 176), cependant,

This does not mean that NGOs have been welcomed into the inner sanctum of governments, or that decision-making has been devolved away from politicians and officials to NGO functionaries. What has happened is that there has been a tendency for previously closed policy communities to be opened outward to include a greater range of participants; that formal consultation with NGOs has become accepted increasingly as the norm; and that NGO perspectives have come to influence policy.

Il semble ainsi que les demandes de la société civile pour une participation accrue dans les débats de politique publique sont une caractéristique importante de la problématique environnementale, bien qu'elles ne se soient pas traduites par un plus grand partage du pouvoir décisionnel. Il semble aussi que ces demandes témoignent d'une insatisfaction à l'égard des institutions délibératives de la démocratie représentative. Ce phénomène n'est pas unique à la question environnementale.

On peut ramener la question de la participation au contexte plus général de l'État-providence, comme le font Jacques T. Godbout et Michel Chauvière (1985), en introduisant le concept d'usager – soit le citoyen qui se trouve dans la position particulière d'utilisateur ou bénéficiaire de services publics – concept distinct de celui du rôle de consommateur que le même citoyen tient dans la sphère de l'échange marchand. Les parents d'élèves, par exemple, peuvent réclamer un rôle plus grand non seulement dans l'orientation générale des politiques d'éducation mais aussi dans la façon dont le service éducatif est rendu, ce qui exige une implication directe au sein des structures scolaires, et bien sûr un rééquilibrage des responsabilités entre enseignants, directeurs d'école et autres décideurs, encore une fois élus ou non. À titre de consommateur, le parent peut choisir l'école de ses enfants, mais n'est pas

nécessairement amené à s'exprimer sur la façon dont les services sont rendus. Le parent peut manifester son insatisfaction à l'égard des services rendus en changeant ses enfants d'école.

Julie Ann White (2000) fait la promotion d'une politique des soins (*care*) et d'une politique des besoins (*needs*) afin de modifier une approche de prestation de services jugée paternaliste, parce que professionnalisée et contrôlée par des experts. Pour l'auteure, les usagers devraient être partie prenante de la définition des services qui sont créés et rendus pour satisfaire les besoins qu'ils identifient. Ils devraient aussi participer aux débats sur la façon dont ces services sont rendus. Autrement dit, White propose une démocratisation de l'État-providence.

Malgré quelques sursauts d'intérêt pour la question de la participation, elle n'a pas été un aspect dominant des réflexions récentes sur le devenir de l'État-providence. Le discours sur l'État-providence pendant les années 1990 a été dominé en particulier par les critiques provenant de la droite sur l'apparente incapacité des États à assurer une gestion fiscale saine et la croissance économique tout en favorisant des politiques sociales redistributrices et universelles (Fitzpatrick, 2002, Pierson, 1991, Taylor-Gooby, 1991, voir aussi Therborn et Roebrock, 1986). La privatisation et les recours aux organisations de la société civile ou communautaires sont favorisés au détriment d'un plus grand rôle pour l'État. La gauche libertaire, par ailleurs, critique depuis un certain temps déjà, comme la droite, les effets pervers d'une trop grande bureaucratisation sur l'autonomie individuelle. La gauche libertaire ajoute à cette critique celle du rapport de domination qu'implique le rapport entre usagers et fonctionnaires chargés d'administrer les services publics, ces derniers se voyant

parfois confier d'énormes responsabilités face à des citoyens qui en dépendent, que ce soit dans les hôpitaux ou dans l'administration de l'assistance sociale.

Au début des années 2000 on constate que l'État-providence, bien qu'il change, n'a pas disparu. Comme le suggèrent Alain Noël et Claude Martin (2002 : 7) :

... alors même que l'on parlait de crise de l'État-providence, de néolibéralisme et de politiques d'austérité, de nouveaux programmes et droits sociaux continuaient d'apparaître, comme avec la couverture de maladie universelle en France ou l'assurance-médicaments au Québec.

Certaines analyses sont ainsi marquées par un retour aux idées et principes qui sous-tendent le développement des États-providence occidentaux, soit une réflexion sur la façon dont ce projet essentiellement égalitaire peut se concrétiser. L'originalité des années 2000 tient non pas à un retour sur l'État comme seule institution qui peut garantir la réalisation de ce projet, mais sur la façon dont on peut approfondir l'une des dimensions oubliées de l'État-providence, la démocratie (Fitzpatrick , 2002; Fung et Wright .2001; Noël et Martin .2002). Ce questionnement, comme le précisent encore Noël et Martin (5 et 6) :

... permet d'interroger la citoyenneté sociale ... au sens où une des expressions de la citoyenneté pourrait consister justement à contribuer à définir des modes de régulation des problèmes collectifs.

Cette thèse porte donc sur la relation entre l'État-providence et la démocratie. Mais elle le fait par un moyen détourné, l'examen comparé d'une politique environnementale, soit les procédures d'évaluation des impacts environnementaux (ÉIE). Suite à l'expérience américaine du *National Environmental Policy Act* (NEPA), des procédures similaires ont été adoptées dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) depuis le début des années

1970. Ces ÉIE ont pour but d'assurer que les impacts environnementaux de projets économiques soient évalués et pris en compte dans la décision avant que ces projets ne soient mis en œuvre. Ces procédures incluent des modalités de participation du public inscrites dans des législations et règlements qui en font ainsi un *droit de participer*.

Les politiques d'environnement sont très récentes, et le corpus théorique qui a émergé pour les expliquer et comprendre leur évolution s'est développé à la marge de l'analyse des politiques publiques. On a créé un langage qui est propre aux enjeux étudiés, souvent très technique. On sent dans cette littérature le désir d'exprimer l'unicité et l'originalité de ce champ d'intervention, et des défis auxquels la protection de l'environnement est confrontée. L'un des concepts dominant ce champ d'étude, depuis quelques années, est la modernisation écologique. Pour simplifier, ce concept rend compte d'une dynamique où, du tout à l'État, on est graduellement passé à différentes formes, mixtes, d'intervention. Le marché, la société civile et la communauté se sont associés à l'État afin de rendre effectives et efficaces les volontés exprimées par les États depuis la fin des années 1960 d'assurer à leurs citoyens un environnement sain.

À notre avis, ce discours de la modernisation écologique est trop similaire à celui qui est maintenant la norme dans les discussions portant sur la protection sociale pour être seulement son contemporain. Il participe d'une dynamique d'ensemble qui caractérise l'évolution des États-providence, évolution qui a plus d'un siècle et qui a comme source des luttes sociales visant à prémunir la société contre la généralisation des mécanismes marchands dans nos sociétés capitalistes. Cette évolution, qui a comme toile de fond le développement de la démocratie, s'institue aussi en réaction

aux processus de décisions autoritaires dont les bureaucraties sont, encore aujourd'hui, inspirées dans leur fonctionnement, bien qu'au service de gouvernements démocratiquement élus.

Notre projet débute avec la prémisse suivante : il y a depuis la fin des années 1960 un nouveau clivage qui s'est manifesté parallèlement à la consolidation de l'État-providence. L'opposition à la bureaucratie et à la technocratie entraîne une nouvelle vague d'exigences démocratiques : accès à l'information, droits individuels renforcés, exigences de transparence, dont la volonté d'un plus grand partage du pouvoir. Les citoyens demandent à être partie prenante des décisions qui les concernent, pas uniquement à titre de clients ou de consommateurs, mais aussi à titre d'usagers et citoyens plus généralement qui ont des idées sur ce que constitue le bien public. Ce projet démocratique est en continuité avec celui qui a mené à la fin des monarchies dans les sociétés occidentales.

Notre seconde prémisse, qui deviendra une hypothèse vérifiable, est que ce projet démocratique est aussi la conséquence d'un autre processus séculaire, parallèle, soit la lutte contre la marchandisation ou pour la démarchandisation. Selon Karl Polanyi (1983), la marchandisation est le projet politique et social par lequel l'institution marchande est mise en place et rendue possible au point où, selon l'idéologie, cette institution s'auto-régule. Le marché contiendrait les outils de sa propre auto-reproduction, dans la mesure où son fonctionnement est laissé libre d'entraves excessives.

Ce projet politique et social, qui soutient le projet capitaliste, Polanyi l'a décomposé en trois dimensions parallèles : la marchandisation de la monnaie, celle du

travail et celle de la terre (ou plus généralement celle de la nature). La création progressive d'un marché du travail, induit en Grande-Bretagne par l'appropriation privée de la terre, détruit peu à peu les liens de servitude à la noblesse, qui sont graduellement remplacés par l'échange du travail contre rémunération, un contrat social inégal. On connaît la suite de l'histoire. La bourgeoisie pousse à la démocratisation des gouvernements et des structures étatiques, ce qui favorise l'émergence d'institutions parlementaires. Au début, la franchise est réservée aux propriétaires (hommes en majorité) et s'étend progressivement aux travailleurs puis aux femmes. Les organisations ouvrières sont souvent le moteur de ces luttes, agissant en coalition avec des agriculteurs ou d'autres segments de la classe moyenne. Chaque démocratie a son histoire propre, bien sûr, mais les grands traits se ressemblent.

Les organisations ouvrières résistent au pouvoir qu'ont sur leurs membres les détenteurs de capital, à des degrés divers, parfois avec le soutien de l'État. Les ouvriers résistent aussi à la marchandisation de leur travail, à l'obligation qu'ils ont de vendre leur force de travail pour survivre. Ils veulent réduire leur dépendance au marché. Les luttes sociales qui accompagnent cette démarche pousseront l'État à mettre en place, graduellement, des éléments de protection sociale qui finiront par constituer l'État-providence. Ce processus commence vers la fin du XIXe siècle, mais se consolide véritablement pendant les années 1970. Chaque État-providence a son histoire, mais certains grands traits les lient. Ils tendent tous en principe à limiter les inégalités, mais ils le font en fonction de leurs propres circonstances, selon qu'ils favorisent les résultats obtenus par le jeu des forces marchandes, qu'ils tiennent à préserver certains

statuts sociaux ou qu'ils soient le résultat de longues années de partis de gauche au pouvoir.

Il est rare que les politiques d'environnement - ou politiques de *protection* de l'environnement - soient associées à l'État-providence, et il est encore plus rare que l'on s'interroge sur les raisons d'une telle association. Nous proposons dans cette thèse que la protection de la nature doit être conceptualisée comme élément de l'État-providence parce que, tout comme les autres politiques sociales, cette protection de la nature s'inscrit dans une dynamique séculaire de marchandisation/démarchandisation. Le processus de marchandisation de la nature, appuyé par l'action des États, commence par la propriété du sol, puis continue avec celle du sous-sol, de l'eau et des océans, de l'air, des fréquences électromagnétiques, des gènes, etc. Différents groupes sociaux, pour des raisons distinctes, s'opposeront historiquement à ce processus alors que d'autres l'appuieront. Les fermiers sans terre s'opposent à l'appropriation privée du sol lorsqu'ils en sont exclus. Des environnementalistes, parmi d'autres groupes sociaux, s'opposent à la marchandisation de la nature en arguant qu'elle ne doit pas être uniquement valorisée par sa contribution à la production économique et à la croissance. Certains prônent que la nature doit être valorisée pour elle-même, au nom d'un droit à la vie ; d'autres réclament que la nature soit protégée au nom du maintien des conditions de vie nécessaires à l'épanouissement des humains. De nombreux écologistes sont par ailleurs convaincus du fait que l'appropriation privée des éléments de la nature, et les signaux transmis par le mécanisme des prix, sont nécessaires pour que les agents économiques soient incités à faire les choix qui s'imposent afin d'assurer la protection de l'environnement.

Pour plusieurs analystes de l'État-providence, les droits sociaux sont précisément le résultat de luttes visant à démarchandiser. Ces droits, de plus, instituent des préférences sociales relatives aux principes d'égalité qui devraient fonder la société. Pour nous, suivant cette logique, la protection de l'environnement par l'État a contribué à instituer un droit social, celui de participer aux processus de décision. Parce qu'il est impossible de déterminer ce que devrait être le lien des êtres humains à leur environnement, ou encore ce que sont les conditions de maintien de la vie humaine ou des écosystèmes, la lutte pour la démarchandisation est une lutte politique se traduisant en grande partie par le désir de participer à la détermination de ces réponses. Ce faisant, elle est aussi une lutte pour la démocratisation de l'État.

Cette thèse est en premier lieu un examen de la pertinence de cette conception du développement historique qui voit la lutte environnementale comme élément contribuant à la démocratisation. Nous ne disons pas que le mouvement environnementaliste soit nécessairement favorable à la démocratisation ou qu'il soit pour ou contre l'État, ni pour ou contre le marché. Nous disons plus simplement que les luttes environnementales, s'inscrivant dans le contexte du développement des États-providence, contribuent à la démocratisation.

La première partie de la thèse approfondit ces idées et jette les bases d'une analyse du développement du droit de participer en environnement en fonction des connaissances accumulées dans la comparaison des États-providence occidentaux. Nous examinerons plus particulièrement les liens entre l'idéologie – ou les idéologies – écologiste(s) et la démocratie, puis le rapport entre démocratie et démarchandisation dans le contexte des politiques d'environnement. Nous allons constater que la

littérature sur les politiques environnementales, en particulier dans une perspective comparée, traite fréquemment de la participation mais en général n'en fait pas une problématique en soi. La participation fait partie du décor mais on ne tente pas de l'expliquer, si ce n'est pour constater des différences entre les approches nationales. Notre approche, s'inspirant des études comparatives des États-providence dans les pays industrialisés, fait de la participation une problématique en soi, une variable à expliquer, en la présentant comme conséquence de l'intervention de l'État-providence pour protéger l'environnement, comme création d'un droit social à un environnement sain.

La seconde partie de la thèse met en œuvre une stratégie empirique d'explication de l'émergence du droit à participer dans 15 pays de l'OCDE. Après avoir examiné empiriquement l'idée qu'il y a un lien, au minimum de principe, entre le processus de démarchandisation du travail et celui de la nature, nous nous donnerons comme tâche de découvrir dans quelle mesure les principes d'égalité qui fondent les interventions des États-providence influencent ceux inscrits dans les règles de participation aux processus de décision. Pour ce faire, la participation est conceptualisée comme élément d'un processus plus vaste de démocratisation, décrit par John Dryzek (1996) en fonction de trois dimensions : la portée ou le nombre de sphères sociales pour lesquelles des règles démocratiques s'appliquent ; la franchise, ou l'étendue des groupes sociaux ou individus à qui le droit de participer est octroyé ; l'authenticité, mesurant le contrôle réel que les citoyens peuvent avoir dans le processus décisionnel, mesure donc aussi le partage du pouvoir entre citoyens et décideurs.

Nous utilisons les informations tirées des procédures d'ÉIE, telles qu'elles apparaissent dans les législations en 1995, afin de construire trois indicateurs de la participation exprimant les trois dimensions qui pour Dryzek définissent la démocratisation.

Pour anticiper sur nos résultats, nous trouvons que la démarchandisation du travail est un facteur expliquant celle de la nature. Nous ne trouvons cependant pas de relation forte entre les principes d'égalité institutionnalisés par les droits créés par les politiques sociales et les principes d'égalité institutionnalisés par les droits de participation tels que nous les mesurons. Nous serons ainsi amenés à discuter de la relation entre les institutions favorisant la concrétisation des principes d'égalité économique et celles qui supportent les principes d'égalité politique, ainsi que des conditions qui pourraient permettre aux deux types d'institutions de faire avancer leurs objectifs respectifs en parallèle.

Première Partie

**L'état providence et la participation en environnement : exploration
conceptuelle et élaboration d'un cadre analytique pour expliquer
l'émergence du droit de participer.**

Introduction à la première partie

Governments may be as uncomfortable in recognizing the inherently moral nature of the decisions they make as political scientists have been in recognizing the inherently moral nature of their subject matter, but both, in concerning themselves with public policy, are involved with how modern liberal democrats regulate their moral relations with one another (Alan Wolfe, 1989: 107).

Par cette phrase, Wolfe exprimait le devoir du chercheur d'analyser les politiques publiques en tenant compte des aspects éthiques ou moraux des rapports sociaux qu'elles favorisent ou promeuvent. L'État démocratique libéral régule, en effet, les relations morales entre individus. Avant même de chercher à comprendre pourquoi et comment un État, à un moment donné, en arrive à un choix de politique plutôt qu'à un autre, on doit donc s'attarder à bien comprendre ce que fait l'État, de quelle façon il gouverne les relations sociales.

Il n'est pas inutile de rappeler que Wolfe tentait de montrer que le développement du marché comme institution s'appuie sur des relations communautaires fortes, sur des liens sociaux développés ou encore, plus simplement, sur la solidarité. On dirait aujourd'hui qu'un niveau élevé de capital social est une condition nécessaire au bon fonctionnement des marchés. De même en est-il pour l'État. Pour simplifier, disons que le marché tend à atomiser les individus et à réduire leurs rapports à une logique d'échange, alors que l'État, lui, tend à substituer sa logique bureaucratique aux liens de solidarité. Dans les deux cas, paradoxalement, les institutions de l'État et du marché tendent à détruire les bases de leur bon fonctionnement. La leçon analytique que l'on doit tirer de la thèse de Wolfe est la suivante : les types de rapports sociaux que favorisent le marché, l'État et la société

civile, dont la communauté, et leurs interrelations, ainsi que leurs fondements éthiques, doivent être partie intégrante de l'analyse des politiques publiques et de leurs effets.

L'analyse des questions environnementales et des politiques publiques qui leurs sont associées ne fait pas exception. Comme l'indique Stephen Cotgrove (1982 : 72):

...the new environmentalist movement has provided a focus for crystallizing and expressing anxieties which are endemic to industrial capitalism and are essentially concerned with the moral basis and cohesion of society.

L'un des enjeux soulevés par ces questions – et pour certains celui qui constitue l'apport primordial de l'écologie politique à la compréhension et au développement des sociétés humaines – consiste en la remise en question du lien éthique entre les sociétés humaines et la nature, ou leur environnement naturel.

Le premier chapitre vise à mieux cerner cet aspect des politiques environnementales afin d'introduire certains des enjeux liés à la question de la participation dans le cadre des politiques environnementales. Plus généralement, nous tentons dans la première partie de mieux cerner la question de la participation, incluant la façon dont on la conceptualise et le rôle qu'on lui donne dans la formulation ou la mise en œuvre des politiques publiques. Nous constatons que dans la mesure où les auteurs s'attardent à en tenir compte, elle n'est pas conceptualisée comme élément de la démocratie. En fait, la question principale qui domine les débats est de savoir si elle a un effet positif ou non sur les politiques d'environnement et sur les résultats qui découlent de leur mise en œuvre. Ce faisant, comme nous arguerons plus loin, la

participation est instrumentalisée et sa contribution au développement démocratique occultée.

Le premier chapitre de cette partie présente quelques concepts nécessaires à une discussion des questions environnementales et tente de cerner la nature des problèmes qui y sont associés. Nous montrons dans un premier temps qu'il est difficile de répondre simplement à des questions du type : Y a-t-il ou non un problème de réchauffement climatique ? Le problème est-il créé par l'être humain ? En conséquence, l'écologie politique – que nous définissons très globalement pour inclure l'ensemble des mouvements sociaux et partis politiques dont l'action sociale est guidée par une remise en cause du rapport des sociétés humaines à leur environnement – se construit à l'aide d'énoncés de valeurs et d'idéologies politiques.

Ce vaste mouvement, très diversifié, propose des analyses sociales aussi diversifiées des causes des problèmes environnementaux qui lui permet d'orienter ses luttes politiques. Au cœur de celles-ci on trouve la définition et la promotion de rapports jugés plus appropriés entre les humains et leur environnement et aussi, parfois, entre les humains eux-mêmes. Le chapitre revoit les démonstrations de quelques auteurs, qui font du statut de la nature le seul nouveau et véritable défi que pose l'écologie politique aux idéologies politiques traditionnelles.

Mais accepter ce point de départ ne veut pas dire que nous acceptons l'un des résultats proposés par ces mêmes auteurs, soit que la promotion de la démocratie ne puisse pas nécessairement être déduite des fondements idéologiques de l'écologie politique. D'abord, on peut valoriser à la fois la protection de l'environnement et la démocratie, sans qu'il soit nécessaire de faire un lien entre les deux, c'est-à-dire sans

évaluer la démocratie de façon instrumentale, à l'aune de son possible effet sur le progrès environnemental. De plus, nous ferons le constat qu'en pratique, au droit à la protection de l'environnement, se sont greffées des dispositions visant à promouvoir une plus grande participation citoyenne.

Nous espérons à la fin du premier chapitre avoir rempli le devoir que confie Wolfe au chercheur en science politique, qui est dans notre cas de tenir compte des liens moraux que les sociétés industrialisées établissent avec leur environnement, et ceux que les États établissent avec leurs citoyens et ceux d'autres pays par leurs politiques publiques.

Mais que sont les politiques environnementales ? Comment peuvent-elles être décrites ? Le second chapitre tente dans un premier temps de faire le point sur les conceptualisations les plus courantes des politiques d'environnement qui sont associées en grande partie à l'analyse économique néo-classique. Les principales définitions traduisent une vision scientiste de la solution aux problèmes environnementaux, où les imperfections du système doivent être trouvées pour ensuite être corrigées. Ces analyses s'appuient sur l'idée que les sociétés gèrent leur rapport à l'environnement de façon instrumentale, sans remettre en question la nature même de ce rapport. Nous allons poser, sans grande originalité, que ces conceptualisations du problème écologique, qui évitent l'enjeu éthique dans le rapport des sociétés à leur environnement, sont un artéfact du contexte historique et social dans le cadre duquel les politiques d'environnement sont élaborées. En effet, dans la mesure où l'on accepte que les sociétés doivent gérer l'apport de l'environnement – ou capital naturel – au système productif pour assurer leur survie, et que la survie est prioritaire, il n'y a pas

intérêt à se demander si, en adoptant des politiques d'environnement, on transforme, au plan éthique, les rapports sociaux ou les rapports entre les sociétés et leur environnement.

Mais la réalité historique du rapport des sociétés à leur environnement, même si l'on accepte le postulat voulant que ce rapport peut se limiter à des considérations économiques, peut entraîner des questions importantes quant au type de gestion favorisé : Doit-on promouvoir le fonctionnement du marché ? Appartient-il à l'État d'établir les conditions de maintien des écosystèmes ? Doit-on plutôt donner plus de poids aux communautés directement affectées par la réduction des ressources dont elles dépendent ou un pouvoir décisionnel plus grand à ceux qui exploitent une ressource donnée, soit les usagers ?

Par le concept de commons (ou terrains communaux), nous serons en meilleure position pour saisir certains de ces enjeux sociaux qui émergent dans la détermination des choix des institutions permettant d'assurer une meilleure protection de l'environnement. Trois raisons principales motivent notre examen de la question des commons. Dans un premier temps, à partir d'une conceptualisation relativement simple du rapport des sociétés à l'environnement, la littérature portant sur ce concept révèle certaines des principales options en matière de politiques publiques auxquelles font face les sociétés : dans quelle mesure devrait-on privilégier la mise en place de droits de propriétés ? Dans quelle mesure favorise-t-on la prise en charge de la gestion des ressources par les communautés les plus directement impliquées dans leur exploitation ? Quel est le rôle de l'État dans la gestion des ressources naturelles ou dans la prévention de la pollution ?

Dans un second temps, ce courant de littérature nous permet d'examiner l'une des conditions qui peuvent favoriser la préservation des ressources, soit la prise en charge, au moins partielle, par les citoyens, des règles de gestion de ces ressources.

La troisième raison d'aborder l'approche des commons est historique. Il est en effet utile de constater le lien entre le phénomène d'appropriation des commons (enclosure of the commons), par lequel les marchés, en particulier celui du travail, se sont développés, et le rôle des commons comme outil de compréhension des problèmes environnementaux. Y aurait-il là un dénominateur commun à mieux comprendre ? La réponse est oui, et ce dénominateur est défini par le couple marchandisation/démarchandisation, qui exige cependant que l'on situe bien le rôle de l'État dans un contexte historique. Nous illustrerons notre propos à l'aide des débats entourant la gestion des pêches.

Le troisième chapitre présente un sommaire d'études qui portent sur la comparaison des politiques environnementales. Il y a trois grandes leçons que nous tirons de cette revue, et ce aux vues des constats qui précèdent : en premier lieu, on pourra confirmer de façon générale que le rapport des sociétés à leur environnement, tel qu'il apparaît dans l'analyse comparée des politiques environnementales, n'est en général pas présenté comme étant problématique. On s'interroge essentiellement sur l'adéquation entre les instruments choisis et les buts visés, ou sur les conditions sociales de succès des politiques environnementales et, suppose-t-on, d'une meilleure qualité de l'environnement. Mais, dans la mesure où l'évaluation de ce qui est le mieux pour l'environnement est hautement incertain, de telles approches procèdent à une réduction de l'aspect politique des luttes environnementales. Ces approches

évacuent de l'analyse le contenu éthique et social des politiques négligeant notamment les droits sociaux qui sont potentiellement créés par les politiques, ce qui inclut les modes de la participation créés par les politiques publiques, et possiblement l'idée de droits de la nature.

La seconde leçon tirée de la revue de la littérature est qu'en général, on ne contextualise pas le rapport des sociétés à leur environnement d'un point de vue historique. C'est-à-dire que l'on ne se demande pas pourquoi la question environnementale est abordée dans un sens essentiellement économique ni pourquoi certains rapports sociaux sont plus importants que d'autres dans la compréhension des problèmes environnementaux. Ainsi, plusieurs études montrent que les modes corporatistes de prise de décisions ont un effet positif sur les résultats environnementaux (Wolfgang Rüdig, 1999 : xxxi). Mais pourquoi donc est-il pertinent de tenter d'établir un tel rapport ? Quel lien y a-t-il entre les politiques d'environnement et une conceptualisation d'un mode particulier de prise de décision établi par Philippe Schmitter (1974), unissant l'État, les représentants des travailleurs et ceux des employeurs ? Y a-t-il d'autres rapports qui devraient être explorés au plan théorique ? Pourquoi ?

Nous verrons dans le quatrième chapitre qu'une conceptualisation des États occidentaux comme États-providence résout en partie le problème. Ceci nous permet d'aborder la question environnementale sous l'angle de la création de droits sociaux et, parallèlement, comme élément des luttes pour la redéfinition du contenu de la citoyenneté, y compris celle de la nature. En nous inspirant des travaux de Karl Polanyi (1983) et de Thomas H. Marshall (1963), et des études que ces auteurs ont

inspirées, nous pourrions esquisser une perspective de longue durée des changements institutionnels et idéologiques dans le cadre desquels peut s'insérer l'analyse comparée des politiques environnementales. Nous montrerons comment une telle perspective peut aussi permettre de tenir compte des résultats révélés par l'analyse comparée des politiques environnementales, et nous pourrions présenter la contribution des théories portant sur l'État-providence à la compréhension des questions environnementales.

Chapitre 1 : Environnement, nature et écologie politique

Lorsqu'un ouvrier de chez Renaud fait la grève, c'est pas pour des raisons politiques, c'est pour pouvoir vivre comme un homme...Au fond, il défend ainsi la nature, lui aussi. (Romain Gary, *Les racines du ciel*, Gallimard, 1980 : 349).

La notion de politiques de l'environnement fait intervenir le lien entre un État ou une autorité publique donnée et l'environnement. S'interroger sur le sens de ces politiques, c'est en premier lieu se demander en quoi leur étude se différencie de celles portant sur d'autres domaines d'intervention. C'est aussi une interrogation sur ce que constitue la protection de l'environnement, soit l'objectif supposé de ces politiques.

Nous voudrions ici faire ressortir la grande part d'incertitude qui règne dans la compréhension des rapports entre les êtres humains et leur environnement. Incertitude qui touche d'abord la place des êtres humains dans leur environnement. Incertitude qui concerne aussi l'existence même d'un quelconque problème environnemental. Incertitude idéologique, finalement, qui est l'un des sujets d'analyse propres aux sciences sociales, et à la science politique en particulier, puisque celles-ci traitent de la façon dont les humains devraient s'organiser ensemble, et aussi, parallèlement, du rapport entre les formes appropriées de l'organisation sociale et l'environnement naturel.

Ces éléments d'incertitude, même si nous les traitons ici de façon succincte, nous permettent de saisir la nature profondément politique des questions environnementales. Ce constat nous permet en retour de cerner avec plus de précision

ce que l'écologie politique peut apporter à l'analyse de l'intervention des États sur l'environnement naturel des êtres humains ou, plus exactement, des citoyens.

Cette courte analyse est inspirée des apports de quelques spécialistes de l'histoire de la pensée écologiste ou des idéologies politiques et nous n'avons pas la prétention d'apporter une vision originale ou exhaustive de ce que l'on doit comprendre par écologie politique. Notre intention est de montrer qu'il y a une distance marquée entre l'objet d'analyse des politiques d'environnement et le corpus d'idées et de pensées critiques qui nourrit les mouvements qui visent à modifier le rapport entre les sociétés et leur environnement.

1.1 Quelques concepts

Clarifions d'abord certaines notions qui jouent un rôle essentiel dans la littérature portant sur l'environnement. Une première définition d'ordre général est proposée par Franck De Roose et Philippe Van Parijs (1991: 68): « L'environnement est la somme de toutes les conditions externes qui entourent un système, organisme, communauté ou objet ». Les auteurs notent qu'il est cependant difficile d'isoler un organisme de son environnement et que de ce point de vue « ...il est parfois plus approprié de parler d'un tissu dynamique et hautement intégré d'organismes qui se structurent suivant un ordre stratifié à plusieurs niveaux de complexité ». Afin de compléter cette définition, il nous faut y ajouter celle d'écosystème qui correspond en fait d'assez près à cette dernière vision de l'environnement. Ainsi, suivant les mêmes auteurs, un écosystème «... désigne un ensemble d'organismes en interaction entre eux et leur milieu. » (De Roose et Van Parijs, 1991: 64).

L'écologie, pour sa part, et toujours selon les mêmes auteurs (58), «...est la science qui étudie les conditions d'existence des êtres vivants et les interactions qu'ils manifestent entre eux et avec le milieu ». C'est en partie l'émergence de cette science, fondée sur une approche à la fois anti-mécaniste et holistique de la biologie dans la seconde moitié du XIXe siècle, qui donne naissance, en occident, à un mouvement qu'on nommera pour l'instant écologiste, et qui s'inspire des résultats apportés par un nouveau champ de connaissances, du moins selon Anna Bramwell (1989). La fusion de cette approche et d'une nouvelle vision de l'économie, « *energy economics* », expliquerait la remontée du mouvement écologiste dans les années 60. Ces courants scientifiques dont sont issus l'écologie dès le XIXe siècle donnent naissance à l'idée selon laquelle il existe un certain équilibre naturel qu'il ne faut pas transgresser. Comme le propose Andrew Dobson (1991: 41): « The most basic criticism Greens make of our current way of life is that we aspire to infinite growth on a planet which is finite in size and capacity ». C'est ainsi que Luc Gagnon propose qu'une approche écologique à la science politique nous permette de tenir compte des limites naturelles auxquelles l'humanité fait face (Gagnon, 1993).

Mais de ces notions tirées des sciences naturelles on peut aussi conclure que l'humain lui-même, et les sociétés humaines en général, sont partie intégrante de leur environnement comme tout autre organisme vivant ou réunion de tels organismes¹. La question qui se pose alors est de savoir jusqu'à quel point les êtres humains peuvent-ils

¹ Philippe Pelletier (1993) et Luc Ferry (1992) fondent d'ailleurs une partie de leur critique du discours écologiste sur la contradiction entre la volonté de ne traiter l'humain qu'en tant qu'animal comme les autres et sur le refus d'accepter les effets de ses actions comme celles des autres animaux. Sans insister davantage sur cette polémique, soulignons déjà ce que nous soutenons plus loin, soit que le rapport entre l'humanité et la nature n'est pas évident à établir.

modifier, exploiter et, à la limite, détruire leur environnement ou une partie de celui-ci ? La réponse trouvée par nos sociétés est assez claire mais difficile d'application, comme nous le verrons.

Cette réponse, toute entière contenue dans le concept de développement durable (ou viable ou soutenable), dit essentiellement que « le développement soutenable, c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures » (CMED, 1987: 47). Plus intéressante cependant est cette phrase qui suit de peu la précédente, où l'on pose que :

Les décideurs fidèles au principe du développement soutenable feront en sorte que les économies en développement respectent leurs bases écologiques et que ces dernières soient protégées, de manière à alimenter la croissance à longue échéance.

Cette courte phrase traduit tout l'optimisme scientifique implicite dans l'objectif de déterminer avec précision des bases écologiques et la foi en la possibilité d'une croissance économique continue qui, à l'aide du changement technique, pourra s'ajuster à ces bases. En effet,

...le développement soutenable n'est pas un état d'équilibre, mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins tant actuels qu'à venir (CMED, 1987 : 10).

L'approche du développement durable est un compromis politique entre deux idées centrales : il y a une crise écologique des systèmes naturels qui nous sont externes, et les systèmes économique et politique actuels sont en mesure de la régler dans la mesure où nos actions sont coordonnées dans un même but. Cette approche, au fond, traduit l'espoir de voir les actions des individus, des ménages, des entreprises et

des États coordonnées dans un but commun. Mais quel est ce but, véritablement ? Et de quel problème parle-t-on ?

1.2 Y a-t-il un problème environnemental ?

L'idée que les êtres humains modifient leur environnement à un point tel qu'ils mettent en danger leur propre survie est devenue de plus en plus acceptée. Les nombreuses conférences parrainées par les Nations-Unies depuis le début des années 1970 en font foi de même que les récents débats engendrés par la ratification du protocole de Kyoto sur le réchauffement climatique. Ceci ne veut cependant pas dire que ce constat ait été évident à faire, ni qu'il soit définitif. Une telle conclusion découle en grande partie d'évaluations scientifiques dont l'une des inspirations importantes est le rapport Meadows qui, il y a bientôt trente ans, tentait d'identifier «...les limites matérielles qui s'opposent à la multiplication des hommes et les contraintes résultants de leur activité sur notre planète » (Meadows, Meadows, Randers et Behrens, 1972 : 135).

De telles affirmations présument qu'il y a une façon assez consensuelle d'établir ce que sont ces limites naturelles ou que l'importance réelle d'un problème donné soit liée à celle qu'on lui accorde. En ce qui concerne le second point, Anthony Downs (1972) et Bramwell (1989 : 3) suggèrent que l'attention publique accordée à un ou des problèmes environnementaux et leur sévérité ne sont pas nécessairement liés. Dans la même veine d'idées, on a aussi soulevé l'importance des entrepreneurs politiques et du contexte institutionnel pour faire en sorte qu'un problème environnemental devienne un enjeu politique important (Harrison et Hoberg, 1991). Ces constats ne nient pas l'idée qu'il puisse y avoir des problèmes environnementaux

importants, simplement que leur existence en soi n'est pas une condition nécessaire à une prise de conscience sociale des dangers qu'ils pourraient impliquer.

La compréhension des problèmes environnementaux est, en soi, problématique. Comment peut-on vraiment savoir qu'une limite naturelle est franchie si, comme le soutient aussi Pelletier (1993), les êtres humains sont eux-mêmes partie de l'environnement et ont contribué depuis la nuit des temps à le modifier ?

Dans une discussion portant sur le développement durable, Michael Redclift (1992) souligne par ailleurs que les désaccords portant sur l'appréciation du problème de la détérioration de l'environnement et de ses solutions proviennent du fait que l'on choisit soit des paramètres écologiques (maintien du stock de capital), soit des paramètres économiques (maintien des bénéfices du développement économique), ou des paramètres politiques (maintien de la diversité culturelle, de l'autonomie des populations).

Dans un tel contexte, l'importance présumée d'un problème environnemental est spécifique à un moment et à un lieu donnés et reflète tant les expériences passées que les préoccupations contemporaines. Comme le suggère Frédéric H. Buttel (1976: 308-309), faire le constat de la disparition des ressources nécessaires à la survie de l'humanité suppose une évaluation du besoin d'une telle ressource qui peut difficilement anticiper sur le futur. Pour reprendre les mots de l'auteur :

...scarcity and abundance are certainly crucial theoretical concerns of the emerging sociology of environmental problems. By abundance and scarcity we mean historically-specific variations of resource flows which assume relevance with a concrete web of societal institutions (308).

Aussi, pour reprendre la réflexion de Martin Hajer (1995 : 16-21), suggérant lui aussi qu'il y a un décalage entre la nature objective des problèmes environnementaux et l'importance qui leur est accordée, l'ampleur que prend un problème environnemental donné peut dépendre des stratégies discursives qui font d'une situation un problème pouvant et devant être prioritairement résolu par les États².

Enfin, pour compliquer davantage cette question, Dryzek (1987 : 16), par ailleurs sympathique à la cause écologiste, maintient qu'il est difficile d'imaginer que des données objectives pourront un jour confirmer l'importance de problèmes environnementaux donnés :

Unfortunately, the empirical evidence [on environmental problems] cannot conceivably be decisive. Mere examination of data does not allow to judge the current severity of environmental problems, or the direction (let alone the slope) of trends in that severity. This impossibility will hold despite the availability of ever more and better data.

Ce constat est appuyé par plusieurs auteurs qui se sont interrogés plus récemment, comme Dryzek lui-même (2002), sur l'utilisation de la science dans les débats portant sur l'existence et la portée d'une crise environnementale (Jasanoff, 1996 ; Taylor et Buttel, 1992). L'aspect le plus intéressant de ces analyses, une fois le constat posé, est qu'elles sont toutes amenées à discuter des intérêts, normes ou idéologies sociales qui guident les recherches ou les conclusions.

Il y a ainsi de bonnes raisons de penser que le développement scientifique, qui a permis d'améliorer la compréhension de notre rapport à l'environnement et qui a fourni à l'écologie politique certaines de ses assises et ses revendications, ne peut suffire à résoudre la question de savoir quelle est l'importance des problèmes

² Voir aussi John Dryzek (1987, chap. 1 et chap. 2) sur cette question.

environnementaux. Ces problèmes échappent aux tentatives de vouloir les circonscrire avec précision. Le rapport des sociétés à leur environnement est ainsi marqué par un second type d'incertitude, celui-là lié au fait qu'il est impossible de connaître avec précision l'état de l'environnement dans lequel les êtres humains existent et surtout, pour ces derniers, l'ampleur de l'impact de leurs activités.

L'importance de la science pour l'écologie politique peut de plus se retourner contre elle. En effet, face à l'incertitude scientifique, un tel mouvement peut difficilement continuer à baser son action sur l'hypothèse non démontrable que l'environnement naturel se détériore de façon dramatique et/ou que l'humanité court un risque de disparition. Une telle assertion est, bien sûr, tendancieuse. Elle équivaut à demander aux tenants du libéralisme, pour paraphraser Claus Offe (1985b: 171), qu'ils fassent la preuve que la liberté formelle individuelle affirmée dans les lois est réalisée dans les faits ou que la liberté d'action conférée par les marchés a nécessairement pour corollaire la liberté politique ou, finalement, que l'idéologie qui anime les libéraux est la mieux à même de réaliser les idéaux qu'ils défendent. Autrement dit, l'important n'est pas tant d'arriver à établir la vérité des problèmes environnementaux – qui pourraient bien par ailleurs s'avérer réels – que de comprendre l'idéologie (ou les idéologies) qui sous-tend l'action des mouvements se réclamant de la mouvance de l'écologie politique. Les questions principales auxquelles nous tenterons maintenant de trouver des réponses sont les suivantes : comment ce mouvement ou ses éléments constitutifs analysent-ils les relations sociales et le rapport des sociétés à leur environnement ? Ces analyses lui sont-elles propres ? Est-ce qu'elles distinguent l'écologie politique d'autres idéologies ?

1.3 L'écologie politique, le statut de la nature et les mouvements sociaux du XXe siècle.

Animés par la crainte de voir l'environnement naturel spolié et/ou les sociétés humaines s'auto-détruire, des mouvements politiques dit «verts» auxquels nous référons par la notion d'écologie politique existent depuis plus d'un siècle et ont, depuis quelques décennies, une branche partisane organisée et participant de plus en plus à la formation des gouvernements.

Dans son introduction à un recueil d'extraits de textes marquants de la pensée écologiste, Andrew Dobson (1991 : 4-5) établit la distinction entre les environnementalistes d'une part, dont l'action est déterminée par des objectifs liés à un ou quelques enjeux donnés, et l'écologie politique («Greens») d'autre part, dont l'action est avant tout guidée par une critique fondamentale des conditions économiques et politiques qui constituent les causes profondes des problèmes environnementaux. Cette distinction est peu utile dans la mesure où elle pourrait refléter simplement des choix stratégiques différents plutôt qu'une différence fondamentale quant aux valeurs ou aux objectifs fondamentaux. Pour Robert E. Goodin (1992 : 11-12), la démarcation véritable est contemporaine et vient avec : **1-** l'apparition de partis écologistes ayant la volonté de se prononcer sur davantage que les questions environnementales comme telles, c'est-à-dire sur un ensemble de questions sociales, et **2-** l'internationalisation du problème au sens où l'on réalise que l'action locale ou nationale, seule, ne suffit pas à corriger les problèmes environnementaux. Il est vrai qu'on ne demande pas à des groupes d'intérêt environnementalistes d'avoir un programme politique cohérent. Il reste cependant que

les idéologies politiques ne sont pas l'apanage de partis politiques organisés. Là, toutefois, ne réside pas le principal enjeu.

En effet, s'il y a un sens évident à construire et par conséquent à comprendre une ou des idéologies qui sont fondées sur la détermination des *causes profondes* aux problèmes environnementaux et à leurs possibles solutions, ceci n'implique pas nécessairement d'accord quant à ces causes ni aux solutions proposées. Disons d'emblée qu'il n'y a pas de cause unique identifiée comme source des maux environnementaux. Lynn White Jr. (1967) en fait une question culturelle où la religion chrétienne légitime la domination de la nature par l'homme. D'autres considèrent que cette domination et la destruction qui est ainsi rendue possible découlent de la philosophie des lumières et, en particulier, de la révolution scientifique qui permet à l'humain de percevoir la nature comme une mécanique qui peut être appréhendée, contrôlée et façonnée pour ses besoins.

Les analyses de la composition sociologique des mouvements environnementaux et les explications données à leur émergence ne facilitent pas la recherche de cohérence entre ces mouvements. On peut discerner deux grandes écoles ayant tenté de situer la montée du mouvement écologiste, comme nouveau mouvement social, face aux mouvements traditionnels qui ont façonné l'histoire de notre siècle.

Selon David Vogel (1987 : 230), la prise de conscience d'un problème écologique et la défense d'un rôle de protection de l'environnement pour l'État proviendrait, dès la fin du XIXe siècle aux États-Unis et en Grande-Bretagne, de membres d'une nouvelle classe moyenne, classe de professionnels issue de l'industrialisation rapide de ces deux pays. Celle-ci aurait eu un rôle prépondérant dans

la construction de l'administration publique. Au début de notre siècle, elle aurait eu le support d'entrepreneurs économiques *éclairés* qui aurait ainsi aidé à défendre l'intervention de l'État pour protéger l'environnement ou, plus exactement, conserver des espaces naturels.

Cette analyse de la composition du mouvement environnemental est très similaire à celle proposée par Cotgrove (1982), à l'exception du fait que ce dernier a pour période de création de la nouvelle classe moyenne, les années 1960. Comme le suggère de plus ce dernier :

Our analysis suggests that environmentalism is an expression of the interests of those whose class position in the 'non-productive' sector locates them at the periphery of the institutions and processes of industrial capitalist societies. Hence their concern to win greater participation and influence and thus to strengthen the political role of their members. It is a protest against alienation from the processes of decision-making, and the depolitization of issues through the usurpation of policy decisions by experts, operating within the dominant economic values (Cotgrove, 1982: 95).

Cette vision, qui voit dans l'industrialisme et la montée de la technocratie des causes importantes de l'émergence du mouvement environnemental, s'oppose quelque peu à l'idée de Ronald Inglehart (1977) qui met l'accent sur l'émergence de valeurs post-matérialistes. Selon Inglehart, l'importance grandissante de ces valeurs suit le déclin du phénomène de la guerre et la prospérité économique au sein des nations les plus industrialisées. Ce que l'on retient essentiellement de cette analyse, c'est que le poids politique accru du mouvement environnemental est possible dans les sociétés ayant dépassé les stades initiaux de l'industrialisation, où les conflits de classe ne dominant plus et où le pouvoir politique n'est plus contrôlé par une élite. L'émergence d'une classe moyenne vaste, matériellement plus en sécurité et plus éduquée, permet

l'émergence de valeurs nouvelles ou post-matérialistes. Les exigences de la vague post-matérialiste sont une plus grande participation politique, une amélioration de la qualité de vie et une meilleure qualité de l'environnement. Comme le souligne Goodin (1992 : 55-57), cependant, s'il est assez évident qu'on peut s'intéresser à des questions comme « Qu'est-ce que le sens de la vie ? » lorsqu'on ne crève pas de faim (permettons-nous d'exagérer un peu), il ne s'ensuit pas nécessairement que l'écologie politique, comme idéologie (le cas échéant), en soit la réponse nécessaire.

L'analyse de Cotgrove (1982), si elle rejoint à certains égards les idées avancées par Inglehart, suggère que le changement est plus profond dans la mesure où il témoigne de l'émergence d'un nouveau paradigme où la question du rejet du capitalisme industriel va plus loin que la simple idée d'amélioration de la qualité de vie proposée par Inglehart, qui serait un luxe dont la possibilité est associée à un contexte d'abondance.

Robyn Eckersley (1989), Andrew McLaughlin (1992) ou Jørgen Goul Andersen (1990a), parmi d'autres, suggèrent ainsi, au contraire de l'idée d'Inglehart, que le mouvement environnemental serait une réponse à une crise objective liée à la structure des sociétés industrielles et de leur rapport à la nature. Herbert Kitschelt (1993), de même, suggère que le mouvement environnemental fasse partie d'un mouvement plus vaste d'opposition à deux processus, ceux de la marchandisation – concept sur lequel nous reviendrons dans les chapitres suivants – et de la technocratisation.

Le fait que l'environnementalisme, sous une forme ou une autre, ait existé au moins depuis le XIXe siècle suggère certainement que l'analyse d'Inglehart est

problématique. Mais l'idée qu'il y ait continuité et cohérence de la pensée dans ce mouvement doit être expliquée. Comme nous l'avons brièvement souligné, il est déjà difficile de cerner une cause unique aux problèmes environnementaux, qui peuvent être tout autant l'effet de religions dominantes, de la révolution scientifique, de la propagation du capitalisme industriel et de ses outils fondamentaux, soit le marché et l'État. Il nous faut encore comprendre s'il y a ou non une idéologie commune ou des éléments relativement communs qui permettraient de parler d'un paradigme écologique.

Un relevé sommaire des mouvements et textes étudiés par les auteurs qui analysent l'écologie politique confirme l'impression d'un kaléidoscope d'idées, de valeurs et de mouvements, plutôt que d'une communauté cohérente de pensée (Bramwell 1989, Dobson 1991, Dobson et Lucardie 1993, Eckersley 1992, Goodin 1992, Pepper 1984 et 1993, Worster, 1992). Afin d'illustrer ce propos, voici quelques oppositions flagrantes que nous avons pu déceler : l'éco-socialisme promu par David Pepper (1993: 3), qui dit que «...we should proceed to ecology from social justice, and not the other way around », est difficilement conciliable avec la réalisation quelque peu dérangeante que le régime Nazi était certainement, à la mesure de son époque, écologisant (Bramwell, 1989 : chap. 10). Apprendre que Garrett Hardin (1968) qui promeut, comme solution aux problèmes environnementaux, l'établissement de droits de propriété clairs et bien définis, protégés par l'État et appuyés par la coercition, appartient à la même mouvance que l'anarchiste Murray Bookchin (1989), pour qui la cause fondamentale des problèmes environnementaux tient essentiellement aux mécanismes de domination qui sont une constante des sociétés humaines, permet aussi

de douter d'une quelconque cohérence dans l'idéologie promue par l'écologie politique. On pourrait ajouter l'opposition entre technocratie écologique et propositions radicales de décentralisation politique, où la première vision propose que les problèmes environnementaux puissent être réglés par l'action étatique éclairée, appuyée par des instruments de contrôle centralisés et de développements technologiques appropriés et la seconde, qui voit dans les organisations locales à échelle humaine, dénuée de rapports de domination, le lieu approprié de la décision.

On doit donc se demander lorsqu'on aborde la question de l'écologie politique s'il ne serait pas plus exact de prétendre qu'elle s'est greffée, à travers le temps, à l'ensemble des idéologies existantes, les transformant par l'addition d'une nouvelle dimension ? Comme le suggère McLaughlin (1993: 9), on pourrait avancer que les «ideologies of nature are intimately connected to ideologies in society. Relations taken as normal in one domain easily become operative metaphors in the other ». Ou doit-on plutôt croire que des versions capitalistes ou socialistes de l'écologie, par exemple, ne peuvent pas être de véritables éléments de l'écologie politique puisque et le capitalisme et le socialisme ont l'un et l'autre appuyé l'industrialisation, mère de tous les maux environnementaux ? Autrement dit, y a-t-il de vraies et de fausses écologies politiques ?

S'il y a une réponse à ces questions, elle se doit de prendre acte du point suivant, auquel nous avons fait référence plus haut. Si les sociétés humaines ont – minimalement afin d'assurer leur survie – de tout temps modifié et transformé leur environnement et même si, tout à la fois, ces sociétés font partie de l'environnement en question, cela leur confèrent-elles un droit de déterminer ce que peut ou doit

devenir la nature ? Plus pratiquement, pouvons-nous nous accorder le droit de laisser des espèces disparaître à jamais ? Les questions éthiques et les débats soulevés récemment par le clonage humain ou par les techniques de reproduction nous ramènent directement à ces enjeux en nous forçant à nous interroger sur notre véritable nature – sans jeux de mot – si tant est qu'il y en ait une, sur notre place dans l'environnement, et parallèlement, sur le statut de la nature.

1.4 Une théorie de la valeur écologique

Nous reverrons ici quelques présentations choisies des idéologies qui nourrissent l'écologie politique, en particulier celles de Pepper³ (1984 et 1993) et d'Eckersley (1992), qui abordent d'un point de vue opposé les questions soulevées plus haut : quel est le statut de la nature dans l'idéologie écologique et y a-t-il véritablement une telle idéologie politique qui soit originale et distincte des idéologies traditionnelles ?

Avant d'aller plus loin, à titre d'illustration, voyons ce que Bramwell (1989 : 16-17) peut nous apprendre sur les valeurs écologiques :

Ecologists believe in the essential harmony of nature. But it is a harmony to which man may have to be sacrificed. Ecologists are not man-centred or anthropocentric in their loyalties [...]. Ecologists believe in an absolute responsibility for one's actions, and for the world in general [...]. As part of their sense of responsibility, ecologists know that there is no free lunch. Everything has a cost [...]. Aesthetic values are [...] vital to ecologism. But not only the sensuous pleasures of nature, the importance of which to ecologists varies from decade to decade and from country to country. There is hostility to the elaborate, the formal, despite the belief in benevolent planning. The

³ Rendons à César ce qui appartient à César : la typologie à laquelle adhère Pepper, a été créée par T. O'Riordan (1981), « Environmentalism and education », *Journal of Geography in Higher Education*, 5(1), 3-18. L'intérêt de travailler à partir des ouvrages de Pepper est son souci d'identifier les points de rencontre entre l'écologisme et le socialisme.

civilization of the latifundia is resented as much as the civilization of megalopolis...

Nous avons laissé de côté des éléments de cette citation qui nous semblaient moins pertinents de ce que l'auteur perçoit comme étant des éléments clés de l'idéologie écologiste. Ceci inclut l'opposition au commerce et l'idée qu'il y a une vérité essentielle à laquelle donne corps la nature, et que la science peut révéler cette vérité.

Il nous a semblé que, globalement, le portrait créé par Bramwell n'était pas particulièrement flatteur, et relevait d'une réunion d'idées mises ensemble simplement parce qu'elles originaient d'écologistes proclamés plutôt que parce qu'elles révélaient une certaine cohérence. Mais cette citation peut nous permettre de souligner deux points. En premier lieu, il y a manifestement l'idée d'une dichotomie fondamentale entre les humains et la nature dans la pensée écologiste, et en second lieu, il semble y avoir une préférence pour ce qui n'est pas transformé, et que l'auteur traduit par l'importance de l'esthétique d'une nature qui n'a pas subi l'effet du passage des humains.

La typologie utilisée par Pepper reprend certains de ces éléments en les replaçant dans un contexte plus large. Cette typologie est reproduite à la Figure 1. Elle distingue deux grands courants au sein de l'environnementalisme : l'écocentrisme et le technocentrisme. Le premier se rapproche de la vision de Bramwell et stipule que « ...man [has] a moral obligation towards nature 'not simply for the pleasure of man, but as a biotic right' » (Pepper, 1984: 27). Pour simplifier, et en notant que Pepper

Figure 1: Caractéristiques de l'écocentrisme et du technocentrisme

Environnementalisme			
<u>Écologie profonde</u>	Écocentrisme	Technocentrisme	
	<u>Auto-suffisance</u> <u>Technologie douce (soft technology)</u>	<u>Gestionnaires de l'environnement</u>	<u>Optimistes (Cornucopians)</u>
1. Importance intrinsèque de la nature comme élément qui définit l'humanité des êtres humains. 2. Les lois écologiques (et autres lois naturelles) dictent la moralité humaine. 3. Droits biologiques – le droit des espèces en danger ou de paysages uniques de rester intacts	1. Accent mis sur des activités à petite échelle et par conséquent identité communautaire dans le peuplement, le travail et le loisir. 2. Intégration des concepts de travail et de loisir par un processus d'amélioration communale et personnelle. 3. Importance de la participation aux affaires de la communauté, et des garanties des droits des minorités. Participation est vue à la fois comme élément d'éducation continue et comme fonction politique.	1- Croyance que la croissance économique et l'exploitation des ressources peut continuer dans la mesure où il y a: a) ajustement économique adéquat aux taxes, redevances...; b) amélioration aux droits légaux à un environnement de qualité; c) arrangements compensatoires satisfaisants pour ceux qui sont négativement affectés par les effets sociaux et/ou environnementaux. 2- Acceptation des techniques d'évaluation de projet et arrangements de revue des décisions permettant des discussions plus larges ou recherche véritable de consensus entre représentants de groupes ou de parties intéressés.	1- Croyance que l'être humain trouvera toujours une réponse aux difficultés, qu'elles soient politiques, scientifiques ou technologiques. 2- Acceptation que les objectifs pro-croissance définissent la rationalité des évaluations de projet et la formulation des politiques. 3- Optimisme quant à la capacité des humains à améliorer le sort de la population mondiale. 4- Croyance que l'expertise scientifique et technologique fournissent le fondement des avis portant sur les questions associées à la croissance économique, santé publique et sécurité. 5- Méfiance à l'endroit des initiatives visant à élargir la base de la participation et à favoriser de longs débats sur revue des projets et les revues de politique. 6- Croyance que les obstacles peuvent être franchis avec de la volonté, de l'ingénuité et à l'aide des ressources qui proviennent de la croissance
4- Méfiance à l'égard de la technologie moderne à grande échelle et des besoins associés d'expertise élitiste, d'autorité centrale et d'institutions qui sont par essence non-démocratiques 5- Implication est que le matérialisme en soi est mal et que la croissance économique peut être dirigée afin d'assurer les besoins minimaux de ceux vivant sous le seuil de subsistance.			

Source: David Pepper (1984: p.31, figure 2). Notre traduction.

considère une telle affirmation irrationnelle et émotionnelle, la nature a une valeur en soi, indépendante de la place de l'humain en son sein. Pour l'auteur, cette vision est assez vaste pour inclure des approches écosystémiques qui voient l'humain comme partie de la nature et devant en respecter les lois biologiques qui assurent sa survie. Cette vision promeut l'autosuffisance, appuie les limites à la croissance, économique comme de la population. Le célèbre ouvrage *Small is Beautiful*, de E. F. Schumacher, pour en simplifier le titre à ce que l'on en retient généralement, serait un exemple de ce courant. Fait à noter, il existe pour Pepper des écocentristes conservateurs, les mouvements qui militent par exemple pour la protection des espaces, et d'autres, libéraux, soit les écologistes radicaux qui font la promotion de changements de valeurs et des institutions, dont la participation du public aux processus décisionnels.

Le technocentrisme, pour sa part, est identifié aux gestionnaires – technocrates – rationnels qui ont embrassé les théories économiques néo-classiques. Ils admettent qu'il y a des problèmes environnementaux et croient qu'ils peuvent être réglés par le respect rigoureux des lois biologiques et économiques. L'expertise est fondamentale pour régler les problèmes environnementaux et l'on se méfie de la participation du public. Il y a ici aussi des conservateurs et des libéraux. Essentiellement, pour les technocentristes, les problèmes environnementaux peuvent être réglés au sein des structures et institutions économiques et politiques existantes.

On remarquera facilement que le second courant d'idée ne ferait certainement pas partie de la présentation de Bramwell, où les technocentristes ne pourraient pas être des écologistes. De plus, s'ils sont écologistes, la notion soulevée plus haut selon laquelle les mouvements écologistes sont une réaction au capitalisme industriel et à la

technocratie est directement contredite. Il faudrait cependant rajouter que ce que Pepper recherche dans son analyse, c'est rejeter le technocentrisme qui n'aborde pas les valeurs de justice qu'il défend afin de créer un pont entre le socialisme et certaines – et non toutes – visions de l'écocentrisme parce que :

...our historical and materialist analysis of ecocentrism suggests ... that it may be a (middle) class response to contradictions in capitalism, essentially conservative, reactionary, 'bourgeois' to the core and very much involving traditional political concerns (Pepper, 1984: 187).

Pour l'auteur, l'idéologie contenue dans la revue *The Ecologist* en 1972, intitulée *Blueprint for Survival*, un autre exemple classique de l'approche écocentrique, serait en fait très près de l'anarcho-communisme de Kropotkin, tel que présenté dans un livre publié en 1899, soit *Fields, Factories and Workshops*. Il existerait donc un lien étroit et politiquement utile entre certaines branches de l'écocentrisme et une certaine vision du socialisme.

Plus intéressante pour nous est l'idée que Pepper semble tout à la fois admettre qu'il existe des idéologies écologiques relativement autonomes, qu'il ne définit cependant pas avec précision, et qu'elles peuvent se greffer aux idéologies existantes, bien qu'avec difficulté parfois !

Dans son livre de 1993, qui défend le même projet que le premier, l'auteur va plus loin et admet une nouveauté apportée par l'écologie politique : « ...greens... bring a 'new' dimension of [a very old and problematic political issue] to the political agenda : that of biological egalitarianism » (p. 30). Notons que cette position, que nous préciserons bientôt, détruit la validité de la typologie à laquelle il adhère, dans la mesure où des technocentrismes ne peuvent pas être égalitaristes en ce sens que s'ils

épousent les hypothèses des économistes néo-classiques, pour qui la valeur est créée par l'échange, et ne peut donc pas être intrinsèque⁴, ce à quoi la notion d'égalitarisme biologique réfère. Si la valeur est révélée par l'échange, comme le veut la vision économiste, il est aussi possible que la valeur existe hors de l'échange et qu'elle soit différente de celle qui est révélée. Comme le note Carol Rose (2004 : 248), en parlant de la mise en place de mécanismes d'échange de droits d'usage de ressources naturelles : « ...TEAs must be relatively simple, and thus they may be adjusted only inexactly to natural environmental conditions. »⁵. Autrement dit, pour fonctionner, les marchés *simplifient* l'objet d'échange et on peut supposer que la valeur intrinsèque accordée à un « objet » naturel, tels une plante ou un animal, et à plus forte raison un écosystème, ne peut pas être prise en compte dans le système de prix, ni réduite à une mesure monétaire.

Dans sa tentative de convaincre les écologistes qu'il faut souscrire à un programme de gauche radical, au prix d'abandonner la seule originalité qu'il leur concède, Pepper soulève dans ce dernier ouvrage un point utile : admettons qu'il y ait un aspect véritablement unique à l'écologie politique, définissant les objectifs politiques d'un mouvement, quels sont les moyens à favoriser pour les atteindre ? C'est à ce point du débat que la question de l'alliance entre différents mouvements se pose. L'écologisme peut-il ou non devenir allié de n'importe quel mouvement ? Y a-t-il des points communs entre l'idéologie écologiste et les autres idéologies ?

⁴ Nous reviendrons à la fin de cette section sur cet aspect, exposé par Goodin (1992 : 22-23).

⁵ Les « TEAS » ou tradable environmental allowances est le terme choisi par Rose pour décrire les systèmes d'échange de droits de polluer ou d'utilisation de ressources. Nous traitons de cette question au chapitre 2.

Y a-t-il des éléments de l'écologie politique qui permettent de déterminer si une société hiérarchisée, organisée autour du maintien des statuts traditionnels, pourrait, plutôt qu'une société libérale ou socialiste, en arriver à des résultats acceptables à ses yeux ? Que pourraient répondre les écologistes politiques à l'affirmation suivante de Bob Pepperman Taylor (1991: 581): « On a political level...the ecological facts of life threaten to challenge our most dearly held political values: justice, freedom, and democracy » ?

Eckersley (1992) présente à notre avis l'analyse la plus complète de la pensée politique associée à l'écologie politique. Selon l'auteur, l'écologie politique s'est abreuvée à plusieurs sources théoriques et a, depuis les années 60, traversé trois phases. La première voit les problèmes environnementaux comme une **crise de participation** où les groupes exclus visent une distribution plus équitable des « biens » et « maux » environnementaux, incluant une meilleure représentation au sein des processus de décision. Une telle description est alimentée par des théoriciens de la nouvelle gauche, dont ceux de l'école critique de Francfort, incluant Marcuse et Habermas, et leur critique de la rationalité instrumentale. La seconde phase est celle de la **crise de survie**, dont nous avons parlé plus haut avec les textes du Club de Rome ou de la revue *The Ecologist*. La préoccupation principale des auteurs de ce courant est de souligner la précarité des conditions de survie de l'humanité et l'urgence d'agir. Les aspects radicaux des discours du mouvement précédent sont laissés de côté pour prescrire, si nécessaire pour assurer la survie de l'humanité, des régimes plus autoritaires. On retrouverait ici les technocentristes de Pepper, qui ne remettent pas en

question les institutions sociales et qui proposent de leur insuffler une préoccupation environnementale.

Pour Eckersley, ces deux premières phases sont essentiellement anthropocentriques en ce sens que les théoriciens ou mouvements qui en sont issus ne remettent pas en cause le fait que la nature n'est pas un sujet moral en soit et qu'elle est valorisée essentiellement par ce qu'elle peut apporter aux sociétés humaines. La troisième phase décrite par Eckersley est celle d'une **crise culturelle** qui est accompagnée d'un discours de **l'émancipation**. Des auteurs comme Bookchin sont ici représentés. Ce sont dans les valeurs, croyances et idées reçues sur la place de l'humain dans l'environnement que réside le nœud du problème environnemental. Les réponses passent par une remise en cause des besoins humains, d'une analyse critique de l'usage de la technologie – et plus généralement de l'industrialisme – et de l'importance de la société civile comme source du changement. Cette dernière approche donne lieu à une volonté d'intégrer les demandes de l'écologie politique à celle des autres mouvements. Un éthos égalitariste, d'autodétermination, d'autogestion et plus généralement d'innovation culturelle traverse ce dernier courant, ce qui le sépare des idéologies conservatrices.

L'écologie politique de l'émancipation critique le libéralisme car le *laissez-faire* économique entraîne la tragédie des commons, dont nous parlerons plus loin. Ce troisième courant écologiste partage, de plus, les vues de la démocratie sociale sur ce même libéralisme, en particulier l'idée que l'exercice de droits inaliénables tels que ceux de la propriété (du travail, du capital et de la terre) associés à la liberté de contrat au sein d'un système coordonné par les incitatifs marchands, mène à la concentration

du capital et nie les idéaux de liberté du libéralisme. L'État-providence n'est pas la solution car il place les citoyens en état de dépendance et n'encourage pas le développement de leur autonomie. Finalement, le marxisme est rejeté, malgré une approche qui pourrait être théoriquement préférable, parce qu'il mène en pratique à des désastres environnementaux importants. Marxisme et libéralisme, de plus, partagent un ethos de croissance expansioniste et une vision anthropocentrique de la nature qui est instrumentale. L'environnement naturel est valorisé essentiellement parce qu'il peut apporter aux sociétés humaines.

En bref, les idéologies traditionnelles, selon Eckersley, sont rejetées par le courant d'émancipation de l'écologie politique, bien qu'il ait repris de nombreux éléments des courants existants. Est-ce que cela mène à une idéologie politique autonome ? Afin d'y répondre, l'auteur admet d'abord qu'il y a de nombreux désaccords parmi les courants émancipatoires de l'écologie politique, mais le plus fondamental est la division écocentrique versus anthropocentrique. Ainsi:

...an ecocentric approach regards the question of our proper place in nature as logically prior to the question of what are the most appropriate social and political arrangements for human communities. That is, the determination of social and political questions must proceed from, or at least be consistent with, an adequate determination of this more fundamental question. (Eckersley, 1992 : 28).

Plus précisément, la nouveauté d'une approche écocentrique est que:

...it extends the notion of autonomy... at a broader and more encompassing pattern of layered interrelationships that extend beyond personal and societal relations to include relations with the rest of the biotic community. This means that the nonhuman world is no longer posited simply as the background or means to the self-determination of individuals or political communities....Rather, the different members of the nonhuman community are also appreciated as important in their own term, as having their own (varying degrees of) relative autonomy and their own modes of being (idem : 55).

Le problème, cependant, selon l'auteur, est que bien que cette approche puisse définir une synthèse cohérente et idéologiquement originale de l'écologie politique, les approches qui s'en inspirent n'offrent pas d'analyse convaincante des réformes nécessaires à sa réalisation. En fait, l'auteur admet que les institutions dominantes actuelles, le marché et l'État, mieux régulées et contrôlées, et qui seraient orientées de façon à promouvoir culturellement (et via les politiques publiques il va sans dire) une approche écocentrique, seraient sans doute à même de permettre de réaliser les changements nécessaires.

Dans les faits, donc, Eckersley produit une synthèse qui ne permet pas nécessairement de répondre à la question posée plus haut, c'est-à-dire qu'elle ne fournit pas d'arguments basés sur l'écocentrisme pour promouvoir les autres valeurs auxquelles elle semble donner de l'importance : autonomie, auto-détermination, démocratie ou liberté par exemple. L'écocentrisme est-il condamné à rester à la marge de l'analyse des institutions économiques et sociales ?

C'est ce que croit Goodin (1992), qui rejoint en partie Eckersley dans une version *soft* et bien argumentée de ce qui est l'originalité de l'écologie politique, et qu'il traduit en sa propre théorie de la valeur écologique, au sens normatif où une telle théorie, comme toute approche philosophique, aurait pour but de guider l'action humaine et de donner une indication de ce qui est *bien*. Goodin montre en effet que l'écologie politique, telle qu'elle se manifeste au plan des programmes politiques de partis verts, s'accorde pour dire que l'humain peut associer une valeur positive aux

processus naturels et à leur préservation tout en acceptant que la nature puisse avoir une valeur qui existe indépendamment des humains.

Pour Goodin, cependant, aucune théorie de l'action (*theory of agency*), distincte des autres idéologies, ne peut émerger de la théorie de la valeur écologique. La démocratie, et plus particulièrement une plus grande participation aux processus décisionnels par une décentralisation des lieux de décisions par exemple, ne se justifient pas à partir de cette théorie de la valeur ou de toute autre version de l'idéologie écologiste. En conséquence, un parti écologiste au pouvoir qui devrait faire des choix cohérents avec son idéologie pourrait, sans contredire ses principes, sacrifier des aspects de la démocratisation des processus décisionnels et de la participation politique à des objectifs environnementaux.

En conclusion de cette présentation, nous acceptons l'idée qu'il y ait une nouveauté idéologique apportée par l'écologie politique, mais qu'elle se limite à remettre en cause les liens moraux entre les sociétés humaines et leur environnement. De ce point de vue, il n'y a pas, théoriquement, d'opposition à ce que diverses idéologies s'adaptent en intégrant la vision idéologique préférée des verts. Qu'en est-il de divers aspects des politiques sociales puisque, comme nous l'avons déjà dit plus haut, les politiques environnementales peuvent créer des droits sociaux ? Qu'en est-il de la démocratie, qui nous intéresse plus particulièrement ?

1.5 Écologie politique et démocratie

Notre intention est de développer sommairement quelques-unes des dimensions du débat sur la démocratie et l'environnement que nous venons d'entamer. La question

est de savoir s'il est pertinent de s'interroger sur la démocratie *cum* écologie politique malgré l'absence de lien a priori entre la question du statut de la nature et les principes démocratiques. Si ce mouvement politique n'a pas d'arguments moraux autres que ceux que nous avons présentés pour justifier une plus grande participation aux processus de décision, on pourrait conclure que l'importance de ce mouvement (sa force politique) a un effet limité sur la démocratisation d'un pays ou sur ses processus décisionnels. On doit tenir compte, bien sûr, du fait qu'une partie du mouvement, selon Eckersley (1992) que nous avons vu plus haut, a pu et peut continuer à être un défenseur de mécanismes de prise de décision plus participatifs. Mais il en est ainsi d'autres mouvements qui ne sont pas qualifiés d'écologistes. Il faudrait aller chercher ailleurs que dans les arguments idéologiques ou la force propre du mouvement écologiste pour trouver les sources de ce changement dans la démocratie, si tant est qu'il y en ait un. De plus, on pourrait aussi se demander si les aspects démocratiques des politiques environnementales diffèrent de ceux d'autres politiques publiques, une question d'autant plus pertinente si l'on s'intéresse aux droits sociaux.

De nombreux auteurs voient avec méfiance l'effet de l'écologie politique sur la démocratie. Rappelons qu'il y a en effet une branche du mouvement, selon Pepper ou Eckersley, les technocentristes, qui sembleraient prêts à sacrifier certains principes démocratiques pour atteindre des objectifs de survie. Dans un tel contexte, comme le souligne Michael Saward (1993: 77), « Green principles expressed as imperatives leave open authoritarian solutions in part by having a highly instrumental attachment to democracy ». Comme le rappelle Douglas Torgerson (1999: 6), les débats sur la démocratie, lorsqu'ils sont abordés via la question environnementale, « proceed in

instrumental terms ». On tente de montrer que plus de démocratie (ou moins, selon les préférences) a un effet bénéfique sur les résultats environnementaux. Les discussions sur la démocratie sont ainsi reléguées au second plan, c'est-à-dire, littéralement, qu'elles deviennent secondaires par rapport aux objectifs environnementaux.

Dryzek (2000) tente d'échapper au dilemme en étendant les avantages de la démocratie délibérative – où de la version qu'il défend, la démocratie discursive – au-delà de la frontière entre les humains et la nature, acceptant ainsi les prescriptions écocentriques quant à la nécessité d'accorder à la nature une valeur intrinsèque. Construisant autour de propositions d'Habermas, le projet de Dryzek peut être résumé ainsi : la démocratie est un processus qui, dans la dernière décennie, a commencé à explorer une nouvelle façon de faire, délibérative, où les acteurs sociaux sont directement impliqués dans les débats qui les concernent et peuvent échanger dans un contexte égalitaire. L'un des avantages du concept est que ces acteurs sociaux sont amenés à discuter de leurs valeurs respectives dans le cadre de tels processus, et possiblement, à revoir leurs positions avant de prendre des décisions. Une telle approche est démocratiquement plus authentique – nous y reviendrons au chapitre 4 – en ce sens que les citoyens ont rôle plus grand à jouer sur les enjeux qui les touchent.

La première étape de la démarche de Dryzek (149-151) est d'accepter, suivant en cela les préceptes écocentriques, de donner à la nature (dans son ensemble ou à ces composantes) un statut d'agent et d'écouter les signaux qui nous sont transmis avec le même respect que celui que l'on accorderait aux communications d'autres humains⁶.

⁶ On peut noter la similitude en principe avec ce rappel de Paehlke (1990 : 43) concernant la commission Berger qui, de 1974 à 1977, étudiait les effets potentiels d'un pipeline qui traverserait la Vallée du Mackenzie. La commission fut qualifiée de *Hearing Aid* (prothèse

On pourrait, pour se faire, tenter d'écouter nos « ecological selves », c'est-à-dire se ramener à notre situation non pas en tant qu'êtres sociaux mais en tant qu'êtres partie d'écosystèmes. Le point de vue de l'auteur est que dans ce contexte l'écologie politique et la démocratie se renforcent l'un l'autre.

Sans entrer dans les détails ni dans une critique approfondie de l'argumentaire de Dryzek quant à la capacité de la nature à se faire entendre, ou de celle des humains de l'écouter, on peut tout de même se demander si la position de l'auteur est exclusivement valable dans une démocratie discursive. Si c'est le cas, la question du lien contemporain entre la démocratie et l'écologie politique reste entier, dans la mesure où la plupart des institutions ou des pratiques démocratiques ne démontrent pas de telles caractéristiques.

Eckersley (2000 : 123) répond à cette critique en observant que l'idée de démocratie délibérative ne doit pas servir de modèle mais plutôt de source d'inspiration pour la reconstruction démocratique ou comme un « *counterfactual regulative ideal* » permettant d'offrir un point de vue critique aux processus existants. Construisant sur cette base, l'auteur présente l'idée selon laquelle dans une démocratie écologique, tous ceux qui sont potentiellement affectés devraient avoir la chance de participer ou être représentés lorsque des politiques ou décisions qui engendrent des risques environnementaux sont prises. Un tel ensemble, qui constitue une communauté de destin, doit être inclusif, c'est-à-dire tenir compte des générations futures, des autres espèces et s'assurer aussi de la présence des groupes et individus désavantagés

auditive ou, littéralement, aide à l'écoute) par les analystes. Rappelons que cette commission fit la tournée de nombreux villages autochtones dans le Grand Nord canadien est considérée comme l'exemple à suivre de consultation publique.

socialement, qui sont souvent les plus affectés par de telles décisions. La délibération, un peu comme pour Dryzek, se ferait par le biais d'une sorte de représentation pour ceux qui ne peuvent s'exprimer ou lorsqu'il ne serait pas pratiquement possible d'organiser des rencontres face-à-face. Le défi est de diversifier suffisamment la représentation pour s'assurer qu'une majorité de points de vue puissent se faire valoir.

L'approche d'Eckersley fournit un guide utile à l'analyse des processus existants de protection de l'environnement au plan démocratique. Mais que peut-on alors dire à ceux qui s'intéressent au lien entre la démocratie et une meilleure protection de l'environnement ? Même en se rapprochant au maximum de la délibération telle qu'elle est promue ici, pourrait-on être certains que les meilleures décisions soient prises au plan environnemental ? Du point de vue empirique, en effet, comme le montre Press (1994), l'étude de certains cas aux États-Unis indique que le rapport entre la démocratie et de meilleures politiques environnementales n'est pas clair (voir aussi Bulkeley et Mol, 2003 : 150). Une plus grande participation citoyenne peut parfois être bénéfique, parfois pas, en fonction du contexte.

Un point doit être ici clarifié. D'abord, comme le note Saward (1993), plusieurs classiques, tel Locke, Bentham ou Mill, ou plus récemment Schumpeter, présentent une justification instrumentale de la démocratie. Le problème n'est donc peut-être pas dans le rapport entre l'environnement et la démocratie, mais entre une certaine conception de la démocratie, qui doit être clarifiée, et une certaine conception des enjeux environnementaux, qui doit aussi être clarifiée. Sans ces informations, on peut comprendre les réticences de Saward à accepter que la démocratie puisse être servie en identifiant la protection de l'environnement à un impératif social, comme

condition sine qua non de toute autre activité humaine, car il ne semble plus qu'il y ait place à débat.

Mais il serait tout aussi possible d'arguer que l'approche d'Eckerley serait plus *juste* qu'une autre approche de la protection de l'environnement. Cette démarche, cependant, vise moins la promotion d'une meilleure protection de l'environnement que la recherche d'une plus grande compatibilité entre une meilleure démocratie et une plus grande protection de l'environnement. Autrement dit, les deux fins peuvent être valables en soi, et méritent d'être poursuivies conjointement. C'est ainsi que Press (1994: 137) conclut :

To successfully save both democracy and environmental value, democratic participants must learn to know and accept that they live in partnership with each other and with nature. Living together requires justice; living with nature requires environmental sustainability.

Nous nous devons aussi de noter que la question de savoir s'il y a ou non un lien entre l'environnement et la démocratie est de moins en moins théorique, dans la mesure où, du moins en ce qui concerne les efforts des gouvernements de mettre en œuvre le concept de développement durable, les processus de décisions se sont ouverts. Les raisons ne sont peut-être pas liées à une volonté d'améliorer la démocratie, mais davantage à la réalisation que les administrations publiques n'ont pas la capacité de livrer la marchandise sans la coopération de tous les acteurs sociaux (Paehlke, 1990: 48; Lafferty et Meadowcroft, 2000: 435-436; Swanson, Pinter, Bregha, Volkery et Jacob, 2004). Un autre constat important pour la suite de notre analyse est que les États ne s'ouvrent pas tous de la même façon.

1.6 Du droit social à un environnement sain

Les législations et règlements concernant les évaluations des impacts environnementaux, qui constituent le cœur de la partie empirique de notre thèse, sont un lieu privilégié d'examen des points soulevés par Eckersley (2000) en ce sens que tous les États ont eu à définir qui étaient les individus ou groupes concernés par les effets de projets proposés, constituant ainsi des communautés de destin ponctuelles. Ces législations créent aussi des droits à l'environnement qui contiennent un aspect démocratique.

Le droit à l'environnement est cependant plus général et un corpus relativement important s'est créé durant le dernier siècle, en particulier depuis les années 1970. Avant d'aborder la question de ce que sont les politiques environnementales et de comprendre comment et pourquoi elles peuvent varier entre les nations, il nous faut saisir certains des principes qui sous-tendent le droit à l'environnement et leur évolution. Ces principes permettront de mieux cerner l'adéquation entre les pistes idéologiques présentées plus haut et le contexte social dans le cadre duquel elles se développent.

Si la critique de l'industrialisation joue un rôle si important dans la pensée écologiste, c'est bien que les sociétés occidentales sont industrielles. Les derniers siècles ont vu l'évolution des institutions principales du marché et de l'État comme forces motrices centrales de cette industrialisation. Derrière ces institutions, il y a bien sûr des règles de fond, dont le droit, entre autre celui à la propriété privée, qui participent directement à la régulation des activités humaines ou au moins qui définissent ce qui est permis de faire et ce qui ne l'est pas. On peut donc se demander

si, et comment, historiquement, nos sociétés occidentales ont organisé et modifié en droit le rapport des humains à l'environnement. Pour y répondre, nous nous appuyons en grande partie sur la réflexion de Martine Rémond-Gouilloud intitulée assez judicieusement « Du droit de détruire : essai sur le droit de l'environnement ». Bien que l'auteure s'appuie sur le droit français, certaines généralités restent universellement valides (à l'échelle bien sûr des sociétés industrialisées).

En réponse à l'affirmation de Peter Knoepfel, Lennart Lundquist, Rémy Prud'homme et Peter Weyner (1987) pour qui une bonne qualité de l'environnement est devenue un droit social dans tous les pays industrialisés, Rémond-Gouilloud (1989 : 36-37) répondrait sans doute que :

Le droit de l'environnement souffre enfin de l'inflation de fausses sources : déclarations de principe, chartes, proclamations solennelles se succèdent depuis la fameuse « déclaration sur l'environnement » adoptée le 16 juin 1972 par l'Assemblée des Nations Unies.

Cette inflation, et le flou associé aux principes généraux ont pour conséquence de faire douter de la capacité à améliorer la protection de l'environnement (p. 37). Mais cette inflation a aussi une cause fondamentale, soit la nature incrémentale de ce droit, pour lequel il est difficile de discerner «... un corps de règles cohérents » (p. 24). Car le droit de l'environnement, d'une part, s'est développé de manière *ad hoc*, répondant à des nécessités ou problèmes particuliers. D'autre part, il y a trois difficultés spécifiques auxquelles se sont heurtées nos sociétés en tentant de réguler leurs rapports à l'environnement : 1- *l'étendue des enjeux* : les écosystèmes sont difficiles à identifier et l'éventail des personnes affectées est difficile à évaluer ; 2- *l'incertitude scientifique* : il est très difficile d'établir des liens de causalité clairs ; 3-

l'échelle temporelle : des dommages liés à certaines actions peuvent apparaître longtemps après le fait. Ces exemples témoignent des difficultés importantes auxquelles se heurte le droit à l'environnement.

L'autre obstacle auquel ce droit a été confronté, historiquement, a été de transcender le droit à la propriété privée. Dans un premier temps, ce droit tend à protéger la nature ou ses éléments dans la mesure où ils sont clairement la propriété de quelqu'un. C'est en tant que « bien » et non en tant qu'élément de l'écosystème que l'on octroie une protection à l'environnement. Ce sont les torts faits à un propriétaire et non ceux faits à la ressource qui sont susceptibles d'être punis, dans la mesure où on peut par ailleurs leur attribuer une valeur marchande. Un tel propriétaire a bien sûr toute liberté de détruire ce qui lui appartient, incluant cette même ressource.

Ce droit de propriété a été rapidement balisé pour réguler les troubles de voisinage, mais entre propriétaires voisins. On a ainsi reconnu les possibles effets négatifs d'action d'un propriétaire sur un autre, tels que le détournement d'un cours d'eau ou la pollution d'une entreprise qui serait envoyée sur des terrains voisins. Et le droit de l'environnement, jusqu'aux années 1970, s'est essentiellement limité à trouver des façons de réguler les relations entre propriétaires.

Maintenant encore, la tendance forte est celle d'une appropriation de la nature, autant par les individus et corporations que par les États. Ces derniers, qui garantissent ce droit de propriété individuelle, s'approprient au long de leur développement de plus en plus de nouveaux espaces. Le partage entre États des « biens communs », dont la mer par l'extension en 1977 de la Zone économique exclusive des États à une distance de 200 milles de leurs côtes, ou des ondes électro-magnétiques, ou encore l'appropriation

du vivant par les entreprises via, par exemple, la reconnaissance de brevets sur des micro-organismes vivants, sont des processus continus (Rèmond-Gouilloud, 1989 :118-121; Rifkin, 1991).

Les États, par ailleurs, vont distinguer certains types de propriété. Les ressources non renouvelables plus particulièrement, qui, bien qu'elles pourraient être d'usage exclusif, sont considérées nécessaires à la collectivité (tels le pétrole ou les mines), pourront faire l'objet d'intervention pour assurer leur pérennité. Mais il y a aussi les ressources qui ne peuvent pas être réservées à l'usage exclusif d'individus, comme l'air, qui doit être préservé pour le bien être de tous ceux qui en dépendent, y compris les usagers futurs.

De plus, les efforts des États pour se partager les ressources communes donnent lieu à un grand nombre d'accords internationaux au sein desquels sont promus la gestion partagée, la coopération pour empêcher la détérioration des ressources et la prise en compte des effets d'activités ayant lieu dans un État sur les autres États. De la pratique de la gestion partagée naît l'idée que l'utilisation optimale d'une ressource suppose sa conservation et, plus tard, la reconnaissance de responsabilités communes à l'égard de la préservation des ressources qui ne se trouvent pas sous le contrôle de juridictions données.

Puis, ensemble, les États décidaient en 1972 d'adopter la Déclaration de Stockholm et son premier principe faisant du droit à un environnement sain un droit de l'homme :

L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre

dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.

Le contenu de ce droit, on l'a vu au début de cette section, peut-être assez flou, dans la mesure où il dépend du cadre législatif au sein duquel il s'inscrit. On sait néanmoins qu'il se définit en partie en rapport, mais pas nécessairement en opposition, au droit de propriété. Ce droit, c'est essentiellement un droit anthropocentrique puisqu'il est défini en fonction de la survie et des besoins des humains et que le sujet du droit est l'être humain (Rèmond-Gouilloud, 1989 : 44-46; Kiss, 1987 : 16-17). Notons cependant que la création d'espaces naturels libres de toute activité humaine, et sans doute d'autres droits de l'environnement, pourraient échapper assez facilement à la notion d'anthropocentrisme.

Selon Alexandre Kiss (1987, p. 25), Dorothy Nelkin (1987) et Michel Prieur (1987), ce nouveau droit a la particularité d'accepter et de promouvoir l'idée que les citoyens qui peuvent être affectés par les conséquences de projets puissent en être informés et qu'ils puissent plus généralement participer aux décisions qui les touchent. La question clé, comme nous le verrons plus loin, est de définir qui est affecté.

De même, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement proposait aussi que la responsabilité des États en vue de protéger l'environnement devait s'accompagner d'un droit d'accès à l'information et d'un droit d'être consulté dans la prise de décision. Curieusement, il semblerait que le débat entre protection de l'environnement et démocratie se soit réglé, en pratique, par l'addition de dispositions légales ou administratives visant à assurer un plus grand rôle des citoyens aux processus décisionnels. Comme le dit Nelkin (1987 : 40):

La nature même du problème de l'environnement appelle une réponse fondée sur la participation. La protection de l'environnement engage une responsabilité sociale collective dans des situations où l'individu ne perçoit pas toujours une possibilité d'indemnités.

D'autres ont justifié l'apparition du droit de participation de façon quelque peu différente. Comme le suggère Lothar Gündling (1980 : 133):

...the view has emerged that when it is the public in whose interest environmental protection measures are taken, and when it is the public who are expected to accept and comply with those measures, the public should have the chance to develop and articulate its opinion, and to air it during the environmental decision-making process.

Plus prosaïquement, comme Press (1994) l'a montré pour les États-Unis, les citoyens ont lutté pour une plus grande participation après avoir tenté d'obtenir des changements, sans grand succès, via les modes d'action traditionnels prévus dans le cadre des institutions de la démocratie représentative.

L'implication de ces différentes idées, si on les examine parallèlement aux propositions discutées plus haut concernant le lien entre la démocratie et la question environnementale, est que le statut de la nature, celui des citoyens à venir et l'existence de mécanismes pluri-nationaux de gestion de l'environnement, ne peuvent prendre un sens qu'à partir du moment où ceux qui les considèrent comme un enjeu primordial arrivent à s'exprimer dans des lieux où ils sont susceptibles d'influencer les décisions. Ce n'est donc pas tant du statut de la nature dont il est question autant que celui de ceux qui croient que la nature devrait avoir un statut différent, de sorte que des politiques respectant leur vision pourraient être adoptées et mises en œuvre. Pour reprendre l'exemple de la création d'un parc naturel, ce n'est pas tant son existence comme tel qui constitue un changement que les mécanismes qui ont présidé à sa

création, ainsi que ceux qui assurent sa gestion. Pour mieux connaître le statut d'un parc naturel il faudrait connaître ceux qui ont participé et qui participent à sa création et à son maintien, et comment ils le font.

1.7 Conclusion

Ce premier chapitre se veut la première étape d'une démarche visant à mieux comprendre ce que sont les politiques environnementales, comment elles évoluent et comment on peut les situer dans le contexte historique particulier dans lequel nous nous trouvons, soit celui allant de la fin du XIXe siècle à maintenant.

Nous devons retenir que la conceptualisation de l'environnement, la détermination des problèmes environnementaux et du rapport des sociétés à leur environnement sont complexes et guidés moins par une croissance phénoménale des connaissances et des techniques que par une remise en cause des idéologies qui ont dominé l'univers politique depuis la fin du XIXe siècle. Si l'on peut dire que l'écologie politique est animée par une idéologie, ou tout au moins par une éthique qui lui est propre, et qui attribue à la nature un statut particulier qui n'est pas tributaire de son utilité pour l'humain, il n'est pas clair que l'écologie politique, dans ses différentes manifestations, offre une vision cohérente de la société ou, plus simplement, des idées claires sur les moyens d'arriver à mettre en pratique l'éthique qu'elle défend.

À partir d'un certain moment, cependant, la réflexion doit dépasser les querelles théoriques et tenter d'appréhender les résultats sociaux qui émanent de ces remises en cause. Le droit environnemental, par exemple, semble avoir accepté l'idée

qu'un certain rapport entre protection de l'environnement et participation du public aux décisions aille de soi, montrant que la question de l'instrumentalité de la démocratie dans les débats environnementaux trouve, au moins temporairement, une issue. Ce qui nous ramène à l'importance de bien comprendre ce que font et ce que sont les politiques publiques visant la protection de l'environnement, en particulier ce qu'elles disent concernant la participation et la démocratie.

Pour finir, avant de passer à une conceptualisation plus technique des politiques d'environnement, nous proposons de répondre au défi posé par Wolfe sur la nature des enjeux moraux posés par l'action des États en environnement par ce mot de Franck Tinland (1994 : 95-96) :

L'émergence de la nature dans le champ de nos pratiques (et discours) politiques jette ainsi une série de défis à nos sociétés comme à la conscience que nous avons de nos responsabilités.

L'auteur ajoute que la prise en compte de la précarité de la nature implique une :

Solidarité des hommes et de la nature proche à laquelle les lient les multiples relations qui tissent une existence impensable autrement que comme coexistence fondée sur une coévolution immémoriale. Solidarité des hommes en tant qu'habitant un seul et même monde, dont l'ordre ne renvoie plus à une disposition intemporelle, mais intègre à son devenir le jeu d'événements aléatoires et manifeste sa contingence jusque dans l'origine et l'évolution des vivants. Solidarité, enfin, des générations : « Quelle terre laisserons-nous à nos enfants »⁷.

⁷ Tinland cite le titre d'un ouvrage de Barry Commoner, *Quelle terre laisserons-nous à nos enfants ?* (traduction française, Paris, Seuil, 1969).

Chapitre 2 – Politiques d'environnement et commons

Est-ce que nous ne sommes vraiment plus capables de respecter la nature, la liberté vivante, sans aucun rendement, sans utilité, sans autre objet que de la laisser entrevoir de temps en temps ? La liberté serait alors anachronique (Romain Gary, op. cit. : 82).

Nous avons jusqu'à présent proposé que les politiques d'environnement pouvaient être une manifestation ou le résultat de luttes sociales pour faire accepter de nouvelles conceptions du rapport société-nature. Mais, au plan analytique, il n'y a pas nécessité de s'interroger sur la nature du conflit ou son existence même si l'on œuvre dans la sphère économique, car alors les enjeux sont de nature technique. À des problèmes environnementaux donnés on peut identifier des solutions consistant à trouver les incitatifs qui modifieront les comportements des agents. L'État et le marché conjugueront leurs forces pour disséminer ces signaux, ces incitatifs.

Dans ce qui suit, nous abordons une discussion des politiques d'environnement à partir du discours et des concepts économiques. L'objectif visé est non seulement de présenter un autre point de vue, mais surtout de présenter *le* point de vue qui guide généralement l'analyse des questions environnementales. Le lecteur ne sera sans doute pas trop surpris de constater que, dans cette vision, il n'est pas nécessaire de spéculer sur le statut de la nature. Comme le précise un économiste comme David W. Pearce (1993 : 14), la valeur monétaire attribuée à la protection de l'environnement ne s'oppose pas à l'existence d'une valeur intrinsèque à la nature mais, contrairement à cette dernière, elle peut être mesurée !

Il faudrait cependant faire attention de conclure trop rapidement que ce type de débat n'y a pas sa place car ce n'est pas le cas. La question de la prise en compte des

effets des décisions sur les écosystèmes est partie intégrante des discussions de politiques publiques, quoiqu'il faille admettre qu'il n'est pas encore clair que le marché, comme institution, peut accommoder des conceptions écosystémiques qui par définition résistent au découpage, à la mesure. On peut simplement admettre que le statut de la nature n'est pas une préoccupation majeure de l'approche économique.

Nous nous attardons en parallèle à examiner les rôles de l'État-régulateur ou du citoyen-consommateur dans cette approche afin de faire ressortir les points suivants :

1- dans le meilleur des cas, soit dans la mesure où nous pourrions détenir toute l'information nécessaire à l'évaluation et à la définition de solutions environnementales, les problèmes de coordination des actions d'une diversité d'agents sont formidables et nécessitent l'apport d'organisations de la société civile; **2-** les prescriptions imaginées par les tenants d'une approche économique, à l'aide de leurs postulats, peuvent être aisément contredites à partir des mêmes postulats. Il est en effet possible d'imaginer des modèles idéaux-typiques très différents de résolution de la soi-disant tragédie des commons, l'un axé sur la propagation de droits de propriété et l'autre sur la détermination communautaire ou commune de règles appropriées de comportement et de contrôle des activités. Ceci dit, ces deux modèles théoriques manquent un peu d'État ou plus exactement de science de l'État, et d'histoire.

Pour comprendre les mécanismes de création ou de disparition de commons, il est en effet nécessaire de se situer dans une perspective historique plus vaste, qui commence avec leur appropriation (*enclosure*). Ce phénomène, lié au développement du capitalisme industriel et à la formation d'une classe de travailleurs, est aussi utile pour comprendre les changements du rapport des sociétés à leur environnement, soit sa

privatisation et sa marchandisation, qui sont favorisés par les politiques étatiques. De ce point de vue, l'approche économique des commons est en fait un réquisitoire contemporain pour la privatisation et la marchandisation et, vu sous cet angle, on peut dire que l'impératif écologique peut lui-même contribuer à ce mouvement séculaire de marchandisation. Mais il ne s'agit pas d'un changement pré-programmé, inéluctable. La marchandisation demeure toujours le résultat de luttes politiques.

2.1 L'approche économique des politiques de l'environnement

L'importance donnée à la conceptualisation économique de l'environnement dans la littérature et dans la définition des politiques publiques exige que l'on s'y attarde, d'autant plus que, comme le suggère McLaughlin (1993 : 19) : « Economies are the dominant factor in determining a society's interaction with all of nature ». De plus, la présentation du schéma analytique propre à la vision économique est nécessaire afin de situer et comprendre l'approche des commons que nous aborderons plus loin.

L'environnement, selon l'économie, peut être compris comme l'ensemble des ressources dont nous avons besoin comme êtres humains pour notre survie. De ce point de vue, il nous est extérieur bien que nous en dépendions, et les interventions des États dans un monde idéal devraient viser à garantir les conditions de notre survie, si l'on prend pour acquis que l'on connaît ces conditions.

On peut distinguer deux aspects des problèmes environnementaux : d'une part celui de l'utilisation des ressources, c'est-à-dire des limites quantitatives des ressources disponibles ou la question des retraits selon la terminologie de Allan Schnaiberg

(1980 : 23-24) ; d'autre part, tout ce qui concerne l'ajout de produits de fabrication humaine dans l'environnement, soit de façon générale la pollution ou les déchets, ou aussi des organismes génétiquement modifiés.

En résumé, pour ce qui a trait à la pollution, l'analyse économique néo-classique associe les problèmes écologiques à un échec particulier des marchés, soit l'existence d'externalités. Selon Faucheux et Noël (1990 : 80), on peut dire qu'il y a «... un effet externe lorsque l'activité d'un agent économique affecte l'utilité (le bien-être ou le profit) d'autres agents, sans qu'il n'y ait de transaction sur le marché ».

Plusieurs solutions sont proposées, qui tournent autour de l'idée d'intégrer ces externalités à un marché, de leur trouver un prix. À partir d'un niveau prédéterminé de pollution, par exemple, des droits de polluer divisés individuellement sont échangés de façon semblable à des titres boursiers. Les entreprises les plus performantes au plan environnemental, c'est-à-dire celles dont les coûts associés à la réduction de la pollution sont les plus bas peuvent se départir des droits dont elles n'ont pas besoin et les vendre à des entreprises qui considèrent ces coûts trop élevés. Du point de vue de l'entreprise performante, l'option de vendre des droits lui permet théoriquement d'améliorer le rendement sur son investissement initial en dépollution. Pour l'entreprise moins performante il y a un coût à ne pas s'ajuster, soit celui de se procurer suffisamment de droits pour polluer comme elle le fait. Une partie de l'Accord de Kyoto contient des dispositions pour que les États participent à la création de tels droits, tant au niveau national qu'international. Les problèmes de mise en œuvre de cette approche sont nombreux, dont la création d'un véritable marché de droits de polluer, de la détermination d'un niveau de pollution de base socialement

acceptable et de sa distribution entre les entreprises, ou encore d'un prix initial auquel ces droits devraient être échangés. Mais la solution a l'avantage d'être compatible avec la base des règles de fonctionnement du marché⁸. Une telle solution, notons-le, dépend en général de l'imposition de normes environnementales puisque la quantité de droits de polluer, au total, et ceux que détient chaque entreprise, doivent être fixés à l'avance.

Dans ce modèle, la détermination des normes préalable à leur mise en œuvre n'est pas problématique. On prend pour acquis que l'État est légitimé de procéder à une telle détermination si le marché ne le fait pas. On ne statue que sur la façon d'arriver au résultat en opposant deux visions : celle de l'efficacité organisationnelle du marché face à un type plus dirigiste d'intervention de l'État. La vision sociale implicite est celle de la somme d'individus rationnels poursuivant efficacement la recherche de maximisation de leur utilité et dont l'action peut être efficacement orientée par le mécanisme des prix. L'État est légitimé d'intervenir si, et seulement si, le marché ne peut pas à lui seul amener les agents à faire des choix rationnels du point de vue de la protection de l'environnement. Mais son action doit se concentrer sur la façon d'assurer le fonctionnement efficace du marché.

Plus généralement, du point de vue économique, comme on peut trouver une valeur monétaire à des problèmes environnementaux, le problème de décision en environnement se résume à celui de la détermination de valeurs et prix afin de clarifier les préférences sociales en ces matières et de proposer les solutions les plus efficaces. Derrière ce constat, on nous permettra de souligner, en trame de fond, un ensemble

⁸ On remarquera que les solutions administratives à ces problèmes sont, en général, de déterminer le niveau de pollution de base en fonction des pratiques existantes et de distribuer

très nombreux de conflits politiques que l'économiste, par son choix d'objet d'analyse, a pu glisser sous le tapis.

Afin de compliquer davantage la tâche des économistes, nous montrerons qu'à partir de prémisses similaires sur l'organisation sociale, l'approche des choix rationnels appliquée au problème des commons permet d'en arriver à expliciter les conditions de maintien à long terme des conditions d'exploitation d'une ressource, d'où sont absentes l'intervention de l'État ou une répartition du territoire, et de la nature plus généralement, en droits de propriété privés. Avant de ce faire, cependant, il nous faut un peu mieux comprendre comment des approches inspirées de la science économique conceptualisent les enjeux des politiques publiques touchant l'environnement. Il nous faut aussi mieux comprendre les rôles de l'État et de la société civile dans la détermination et la mise en oeuvre de ces politiques publiques.

2.2 L'enjeu des politiques publiques

Les luttes concernant les politiques environnementales sont fréquemment abordées sous l'angle des intérêts. Se confrontent ainsi des objectifs identifiés à ces intérêts. Mais que sont-ils plus précisément ?

Dans un recueil d'études portant sur l'analyse comparée des politiques d'évaluation environnementale des projets, Timothy O'Riordan et W.R. Derreck Sewell (1981 : 6) définissent les intérêts de la façon suivante : ce sont les impacts anticipés des projets en fonction de l'information obtenue sur ceux-ci. Vogel (1986), que l'on présentait plus haut, parlait de demandes d'imposition de normes. Vogel

les droits de polluer gratuitement, ce qui les éloigne des préceptes économiques (Tietenberg, 2004; Grafton, Adamovicz, Dupont, Nelson, Hill, et Renzetti, 2004, chap. 3)

(1993) parle d'intérêts diffus. Inspirée de l'influence de l'analyse des groupes de Mancur Olson (1966), il s'agit de l'idée suivante : comme la protection de l'environnement est un bien public, il n'est pas clair que des intérêts cherchant à le protéger s'organiseront. La somme des individus qui sont porteurs de ces intérêts forment cependant des groupes latents qui, pour exister et agir véritablement en commun, dépendent de l'action d'un entrepreneur politique.

Il semble bien que les intérêts varient assez substantiellement selon les secteurs, ce qui est normal dans la mesure où les politiques de l'environnement prennent des formes différentes. La notion d'intérêt apparaît donc comme la manifestation spécifique que prennent les revendications des différents acteurs dans un contexte donné, celui de la volonté d'infléchir l'action des agents de l'État face à un problème donné, comme une norme de disposition de déchets ou de rejet de pollution atmosphérique.

Mais les intérêts peuvent aussi être perçus de façon plus générale. Établir une norme environnementale peut être lié à des luttes plus profondes que celles portant sur le niveau acceptable de rejets. Comme nous l'avons vu plus haut, les intérêts qui se manifestent dans de tels contextes peuvent aussi être l'expression d'un conflit portant sur le rapport plus général que l'humain devrait avoir avec la nature. Certains prôneront qu'aucun déchet n'est acceptable, alors que pour d'autres une certaine quantité l'est, et ceci serait scientifiquement démontrable. Comme le note Cotgrove (1982 : 85) :

What is at stake in short is not just the pollution of a river, or the lives of some seals, but [...] conflicting views of the moral and social order. It is a conflict of values which is central to the debate.

Il nous semble donc important de clarifier pour le reste de cette thèse qu'à nos yeux, la notion d'intérêt a une double connotation : les enjeux immédiats d'un débat de politique publique et la vision du monde qui est sous-jacente à ces débats.

2.3 Rôles de l'État et de la société civile dans l'approche économique

Une tentative d'élaborer une conception des politiques d'environnement dans un sens un peu plus pratique que ce qui a été vu jusqu'à présent peut être de tenter de cerner les interventions de l'État qui disent porter sur la protection de l'environnement. Les analyses de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) fournissent un tel point de départ. Une représentation schématique, le modèle Pressions-État-Réponses, est proposée dans un document de cette organisation (OCDE, 1994). Ce modèle décrit un processus en trois étapes où, en premier lieu, on pose que les activités humaines exercent des pressions sur l'environnement ; on mesure ensuite l'importance de cet effet afin de savoir, pour terminer, si les réponses de la société sont adéquates. La société est ici décrite par quatre éléments : les administrations, les ménages, les entreprises et le système international. Les problèmes environnementaux sont découpés en fonction des secteurs d'activité économique (énergie, transport, industrie, agriculture et autres) et en fonction du secteur environnemental (air, eau, sol, ressources vivantes). Il faut bien sûr tenir compte du fait que cet exercice de l'OCDE vise à produire des indicateurs et de présenter l'état du problème environnemental. Il est toutefois intéressant de souligner les limites d'une telle démarche et de certains postulats qui semblent la guider.

Une telle logique, en effet, nous dit peu sur ce qu'est la société, autrement qu'un rapport entre agents économiques. Il est de plus suggéré qu'une intervention de l'État découle de la réalisation et de la connaissance du problème environnemental étudié, que l'action correctrice de l'État dépend de cette connaissance, et que l'on puisse évaluer l'effet des actions de l'État. On suppose donc, d'abord, une fiabilité des mesures du changement environnemental, ce qui est problématique comme nous l'avons déjà vu. Si, depuis le début des années 1990, la création d'indicateurs décrivant l'état de l'environnement dans les pays industrialisés a fait d'importants progrès, il reste tout de même de nombreux problèmes de mesure liés en particulier à leur comparaison entre les pays (OCDE, 1993, 1994). La question la plus complexe reste ainsi de trouver des indicateurs cernant adéquatement l'action des États dans une perspective comparative (OCDE, 1990, 1993a, 1993b, 1994).

Un autre problème important est qu'il est difficile d'établir un lien clair entre l'action d'un gouvernement donné et les changements environnementaux. Comme le suggère Luc Gagnon (1993 : 175) : « les meilleurs amis de l'environnement semblent être les récessions des années 79 et 81 »⁹.

La relation entre la relative rapidité de la croissance et la protection de l'environnement est en réalité plus complexe que ne le laisse entendre Gagnon. Kaare Strom et Stephen Swindle (1993 : 14-15) montrent que la croissance économique, mesurée en termes de PNB per capita, peut mener à des résultats positifs dans certains secteurs et négatifs dans d'autres. Comme le soulignent Jänicke et Weidner (1997) dans un recueil d'études de cas comprenant treize pays, dont cinq plus récemment

industrialisés, si la richesse d'un pays lui permet de faire face plus aisément aux problèmes environnementaux, les effets environnementaux liés à la croissance sont variables. Comme l'affirment les auteurs: « ...economic development leads to both improvements and deterioration in the state of the environment » (1997: 299)¹⁰.

L'un des intérêts de l'étude de Jänicke et Weidner, l'une des plus complète sur le sujet et sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, est qu'elle retient certains des éléments de l'approche de l'OCDE, tout en la raffinant afin de mieux préciser le cadre institutionnel au sein duquel les pays tentent de trouver des solutions à leurs problèmes environnementaux. L'un de ses points de départ est que les variations des émissions nationales de composés polluants, tel le SO₂, les NO_x, les fertilisants, le CO₂, la quantité de déchets municipaux, le pourcentage du territoire comprenant des aires protégées, et finalement le pourcentage de la population desservie par des systèmes de traitement des eaux usées, toutes des données produites par l'OCDE et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Cette étude montre les grandes difficultés institutionnelles auxquelles font face les États lorsqu'ils cherchent à prendre en compte et à s'ajuster aux problèmes environnementaux, même lorsque posés dans des termes qui semblent faire consensus dans la communauté des décideurs. Plus précisément, en ce qui nous concerne cette étude souligne que dans le meilleur des cas, celui où l'on aurait acquis toutes les connaissances nécessaires à la compréhension et à la gestion des problèmes environnementaux, les institutions, autant étatiques que sociales plus généralement, ne peuvent s'ajuster que lentement, lorsqu'elles le font.

⁹ Voir Vogel (1993 : p.243) pour des remarques similaires.

Certains pays, d'après ces auteurs, ont cependant des avantages historiques ou des pré-conditions structurelles qui peuvent leur faciliter la tâche de l'ajustement. Ces pré-conditions sont trop nombreuses pour être ici énumérées et discutées ; nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin. Notons pour le moment que parmi ces pré-conditions, les auteurs mentionnent celles relatives au cadre politico-institutionnel, dont la capacité participative (Jänicke et Weidner : 12-15). Cette dernière correspond essentiellement à l'ouverture des processus décisionnels aux intérêts environnementaux.

Parallèlement, une bonne performance environnementale est aussi facilitée par la capacité intégrative des systèmes sociaux, identifiée à la possibilité qu'il y ait coopération entre les divers acteurs impliqués – qu'il s'agisse de la grande variété d'institutions gouvernementales qui doivent intervenir dans la question de la gestion de l'environnement ou de coopération entre entreprises et environnementalistes. Ici, des systèmes néo-corporatistes tendront à être d'avantage intégrateurs.

Paradoxalement, une bonne performance environnementale semble favorisée autant par une plus grande ouverture à une diversité d'intérêts que par une possible fermeture à certains intérêts, puisque par néo-corporatisme on entend essentiellement une action concertée entre un nombre limité d'acteurs, avalisée et légitimée par l'État qui détermine lesquels de ces acteurs peuvent participer¹¹. Ce paradoxe tient

¹⁰ Les pays étudiés dans ce recueil sont les États-Unis, la Suède, le Japon, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Danemark, la Suisse, la Corée, le Chili, la Chine, le Nigeria et la Russie.

¹¹ La notion de néo-corporatisme, ou corporatisme sociétal, a été développée par Schmitter (1974), et fait référence à l'idée de coopération coordonnée par l'État entre les organisations ouvrières et patronales; par extension, dans le domaine environnemental on fait référence au néo-corporatisme lorsque certaines organisations environnementales sont incluses dans de tels processus, pour les politiques qui les intéressent. Il faut souligner ici que c'est l'État qui détermine les organisations qui sont à même de participer.

essentiellement au fait que la participation aux processus décisionnels est évaluée essentiellement en relation à l'objectif d'une meilleure protection de l'environnement, c'est-à-dire de façon instrumentale. On peut donc évaluer l'ouverture nécessaire à la protection de l'environnement à l'aide d'un barème déterminé par le succès environnemental.

Donc, dans le meilleur des cas, celui où l'on s'entendrait sur les enjeux et leurs solutions, les problèmes de coordination auxquels sont confrontés les États sont majeurs. Sans une volonté d'autres acteurs sociaux, pas nécessairement tous, d'être des agents de changement, les possibilités de progrès environnemental sont peut-être limitées.

Qu'arrive-t-il si les acteurs ne s'entendent pas ? Les politiques adoptées par les États sont-elles de facto un compromis ? Quels choix sont faits ? En fonction de quels critères ? Dans un premier temps, des pistes de réponse pourraient être fournies par les théories utilisées en analyse des politiques publiques. Dans un second temps, les études empiriques peuvent permettre une analyse plus poussée de l'expérience des pays industrialisés en matière de protection de l'environnement. Nous ferons au chapitre trois un survol critique de ces études. Soulignons toutefois pour le moment deux conclusions partielles que nous sommes en mesure d'énoncer dès maintenant. En premier lieu, la façon de conceptualiser le problème environnemental détermine en grande partie le type de solution qu'il est possible d'envisager. Dans l'approche économique ou technocratique si l'on préfère, le problème étant lié au dysfonctionnement du marché, il faut y pallier à l'aide d'outils permettant de mieux les faire fonctionner. Dans un second temps, cette approche permet de prendre en compte

le rôle qui est accordé aux acteurs sociaux, soit que leur contribution permet d'améliorer la coordination sociale nécessaire à la mise en œuvre des solutions. Cette participation sociale est vue de façon instrumentale, en fonction de sa pertinence à l'objectif de protection de l'environnement.

Dans ce qui suit, nous passerons un certain temps à discuter de l'un des mythes véhiculés dans l'analyse économique des problèmes environnementaux, soit la tragédie des commons. Nous parlons de mythe ici au sens où cette hypothèse de travail, menant à certaines conclusions sur le rôle de l'État et du marché, a été transposée en grande leçon historique sur l'essence du comportement des humains, qui sont nécessairement égoïstes et qui poursuivent sans répit leurs propres intérêts, aveugles au sort de l'humanité et de la nature.

Le modèle en soi reste un modèle et ses conclusions valides dans la limite des hypothèses formulées. Le but de notre démarche est de souligner que des variantes critiques de ce modèle peuvent donner des conclusions différentes. Même la conceptualisation économique des problèmes environnementaux n'a pas nécessairement à déboucher sur une solution impliquant le marché ou l'État. L'auto-coordination des actions individuelles est possible, théoriquement et empiriquement. Plus important encore, l'auto-coordination des actions se fait par la détermination des règles de gestion des ressources, à la définition et à l'institutionnalisation desquelles peuvent participer les individus affectés, donc aux règles démocratiques qui gouvernent les utilisateurs de ressource et les communautés dont ils sont partie. La participation reste toutefois présentée de façon instrumentale, dans la mesure où elle est évaluée en fonction du succès des règles de gestion de l'environnement.

2.4 Droits de propriété contre rôle des communautés : la tragédie des *commons*

Selon Garrett Hardin (1968) dans "The Tragedy of the Commons", le libre accès aux ressources dans des commons, ou terrains communaux, et une croissance non contrôlée de la population explique l'épuisement des ressources. Cette approche est basée sur les hypothèses suivantes : d'abord les individus sont égoïstes et rationnels; puis, les droits de propriété d'un territoire donné sont mal définis s'il n'y a ni État ni marché ; ensuite, les préférences dans le temps ne varient pas. Selon Hardin, l'agrégation des actions de tels individus libres d'utiliser des ressources disponibles à tous mène inéluctablement à leur disparition¹². Cette situation est illustrée de la façon suivante: soit deux bergers qui font paître leurs troupeaux respectifs dans un pré aux dimensions restreintes. Les deux individus ont facilement accès au pré. Dans la mesure où ceux-ci cherchent à maximiser leurs revenus et les profits tirés de l'élevage, leur comportement optimal sera de faire paître le plus de bêtes possibles. Tant que le bénéfice individuel marginal d'ajouter un animal supplémentaire reste pour les deux supérieur au coût de la détérioration – qui lui est divisé en deux – le nombre de bête continuera d'augmenter. En conséquence, Hardin affirme (1968 : 1244):

Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.

Deux solutions au problème sont sommairement proposées par l'auteur :

d'abord la coercition acceptée par tous, où la sécurité future des individus sera garantie par l'action éclairée d'une autorité supérieure; parallèlement, en second lieu, il faut

diviser les communaux en lopins privés dans la mesure où chacun aura ainsi à cœur le maintien de la productivité de ce terrain. L'impératif écologique mène donc à la légitimation de l'intervention de l'État ainsi qu'à l'institutionnalisation de droits de propriétés et d'un marché où ils seront échangeables.

Elinor Ostrom (1990) montre que la caractérisation de Hardin de la tragédie des terrains communaux est analytiquement équivalente au problème de l'action collective telle que présentée par Olson (1965) ou au dilemme du prisonnier. Le choix de coopérer ou de ne pas le faire se traduit par le choix de réduire ou non le nombre de bêtes qui paissent. Ou encore, on peut poser que le choix de gérer efficacement les ressources collectivement se bute au problème du *free-rider*, dans la mesure où chaque individu n'a pas l'impression que son comportement modifie sensiblement le résultat collectif.

Ostrom soulève dans son texte des doutes quant à l'efficacité des solutions proposées par Hardin, et surtout quant à la pertinence d'utiliser un tel modèle de compréhension de l'action collective pour l'analyse des commons. L'auteur prétend que le succès des solutions proposées – État ou marché – dépend d'hypothèses optimistes dans la mesure où il est fait abstraction des coûts inhérents à leur application. Ces coûts sont liés à l'absence d'information parfaite sur le caractère de la plupart des problèmes environnementaux et à la difficulté d'établir une division des ressources qui soit homogène et donc aisément transformables en biens dont la propriété serait privatisée.

¹² On peut transposer ce résultat à celui de la pollution où les individus rejettent des produits dans des lieux n'appartenant à personne en propre.

Ajoutant à ces objections théoriques, Ostrom note que des exemples empiriques suggèrent qu'il y a historiquement des solutions à ce problème d'action collective, solutions qui n'impliquent ni une intervention étatique à proprement parler, ni une privatisation complète des ressources. Afin d'expliquer l'émergence de tels cas, l'auteur modifie les hypothèses de base afin d'introduire la notion d'incertitude, qui mène à une transformation de l'hypothèse de rationalité. Les individus sont décrits comme cherchant, dans le temps, à réduire l'incertitude (Ostrom, 1990 : 34). De plus, la ressource n'est plus comprise comme un bien public pur puisque dans le temps, l'exploitation par l'un réduit potentiellement celle des autres. Les individus restent toujours confrontés au problème du *free-rider*, mais ils sont conscients qu'ils doivent faire face à la disparition potentielle de la ressource.

L'auteur ajoute aussi l'idée que les préférences des agents faisant face à cette situation ne sont plus déterminées uniquement individuellement mais aussi par des normes communes. Il y a alors interdépendance du choix des actions des individus. Le résultat le plus important auquel l'auteur arrive se résume ainsi : les individus interagissent au sein d'un ensemble d'institutions qui régissent le rapport qu'ils établissent face à la ressource qu'ils cherchent à exploiter à long terme, et ils peuvent tenter d'agir sur les règles inscrites dans leur cadre institutionnel (Ostrom, 1990 : 50-55). Notons qu'Ostrom définit les institutions de la façon suivante :

...sets of working rules that are used to determine who is eligible to make decisions in some arena, what actions are allowed or constrained, what aggregation rules will be followed, what information must or must not be provided, and what payoffs will be assigned to individuals dependent on their actions (Ostrom, 1990: 51).

De façon générale on remarque dans la littérature portant sur les commons une difficulté conceptuelle importante qui est de définir clairement ce qu'ils sont ou plus exactement leurs limites. Selon Margaret McKean (1992 : 24-25), bien que l'on puisse dire que les terrains communaux ne sont pas propriété privée ou étatique, ceci ne veut pas dire qu'ils soient, comme le supposait Hardin, des espaces ouverts à une utilisation par tous. Des règles communautaires séculaires peuvent avoir été mises en place pour limiter l'accès aux commons.

La notion de commons peut lier une population à un territoire sans être explicite sur ce qui est possédé en commun. Comme le note un article d'une parution spéciale de la revue *The Ecologist* (1992 : 125), il arrive fréquemment, en particulier dans les sociétés traditionnelles, que le groupe d'utilisateurs ne se considère pas propriétaire mais plutôt comme gestionnaire (*steward*) d'une ressource ou d'un territoire.

Ceci dit, le modèle employé par Ostrom, construit – il faut le répéter – sur une analyse de cas concrets, permet d'illustrer la logique qui a conduit plusieurs communautés, et ce à différentes échelles, à se doter d'institutions et de règles communes afin d'assurer la pérennité d'une ressource dont elles sont dépendantes. Et ce en l'absence de droits de propriétés individuels et d'intervention de l'État. En d'autres termes, des interventions autres que la prise en charge étatique et l'implication de marchés peuvent aider à la coordination des actions visant à préserver l'environnement. Comme le souligne Arun Agrawal (2004 : 41) :

...scholars of common property have shown that markets or private property arrangements and state ownership or management do not exhaust the range of plausible institutional mechanisms to govern natural resource use.

Pour mieux cerner les caractéristiques des commons, on peut ainsi distinguer deux utilisations possibles de ce concept: soit en termes économiques, soit en termes d'organisation sociale. Dans le premier cas, semblable à celui employé par Ostrom, on isole deux éléments importants : la difficulté d'exclusion des utilisateurs et la possibilité que la consommation par les uns diminue celle des autres; les institutions visent à régir ces difficultés de gestion. On parle alors essentiellement de Common Pool Resources (CPR).

Une autre façon de voir les terrains communaux, présentée dans la revue *The Ecologist* (1992 : 125), suggère de les caractériser par leur organisation sociale et culturelle au sens large, en fonction par exemple de la distribution du pouvoir, des objectifs poursuivis par les membres (sécurité plutôt qu'accumulation), et autres. Cette façon de voir introduit l'idée importante qu'un commons est aussi un sous-système social, une communauté réelle d'individus et de familles qui s'est constituée historiquement autour de l'utilisation d'une ou de plusieurs ressources. Il a l'avantage de lier une communauté donnée à un problème environnemental particulier qui peut la toucher directement. Il a aussi l'avantage de lier les règles de gestion de la ressource à un ensemble plus vaste de règles qui peuvent régir les rapports sociaux. Il est cependant remarquable que cette notion soit en fait limitée à des exemples géographiquement circonscrits. L'étude d'Ostrom suggère ainsi que les commons disparaissent lorsque mis en contact avec la rationalité du marché et celle de l'État (Ostrom, 1990 : 212). Il semblerait cependant plus approprié de dire qu'ils se transforment, du moins parfois.

Une étude de Paul E. Durrenberger et Gísli Pálsson (1987) montre que l'on doit situer la question des commons de façon dynamique dans leur cadre politique et économique. Dans leur étude, ces auteurs font l'analyse des modifications qu'ont subies des commons, à la fois dans leur gestion et dans la définition même de ce qu'ils représentent pour différentes communautés de pêcheurs islandais. Les modifications qui les affectent le plus sont la technologie et le développement du capitalisme. Tout en soulignant les effets dommageables de la surcapitalisation de la flotte de pêche pour le maintien des réserves des différentes espèces de poissons exploités, les auteurs suggèrent que l'évolution particulière de leur système politique a fait en sorte de favoriser certains concepts d'équité dans l'utilisation des ressources. On a de plus été en mesure d'assurer le maintien à long terme de la ressource dont dépend le pays. La rationalité du marché a donc dans ce cas été historiquement confrontée à d'autres rationalités qui ont permis de redéfinir la nature des commons, à la définition desquelles ont pu participer dans une certaine mesure les pêcheurs¹³. Nous reviendrons plus loin sur le contexte particulier de la gestion des pêches en notant que la grande majorité des pêcheries commercialement importantes en Islande sont quand même maintenant gérées par des quotas individuels transférables, soit des marchés de quotas de poissons, distribués par l'État, que s'échangent les pêcheurs. C'est aussi le cas aux Pays-Bas et en Australie, ainsi que dans une moindre mesure au Canada.

Malgré tout, les terrains communaux intégrés dans le temps dans des systèmes politiques et économiques dominants ne vont pas nécessairement disparaître (Ostrom,

¹³ Les Wateringues, des agences de gestion de l'eau aux Pays-Bas, sont aussi un exemple de « commons » qui a eu du succès, dont l'implantation est généralisée. Voir Barraqué (1997)

Dietz, Dolšac, Stern, Stonich, et Weber, 2004). Ils peuvent se transformer. De même on peut supposer qu'ils peuvent être créés. Dans un contexte où le marché et l'État-nation sont deux principes organisateurs dominants des sociétés actuelles, la question qui se pose est alors de savoir dans quelles conditions les commons peuvent apparaître ou durer. Plus particulièrement, y a-t-il des circonstances qui favorisent l'émergence d'un modèle de gestion de type commons ? Malheureusement, la recherche est encore incapable de cerner les conditions qui expliquent leur apparition (McCay, 2004)

Il reste que le concept des commons est non seulement utile afin de comprendre les interventions en environnement, mais il l'est aussi pour fournir une explication du changement historique qui explique leur disparition ou, plus exactement, leur raréfaction. On fait ici référence à l'*enclosure of the commons* ou l'appropriation des commons, qui est symboliquement utilisé pour décrire le phénomène qui a donné naissance en Angleterre, puis ailleurs sur le continent européen, au capitalisme industriel.

2.5 Appropriation des commons

À la section 1.6, en discutant de droit à l'environnement, nous avons suggéré que selon certains, le processus d'appropriation des commons et de la nature est un processus continu mené en grande partie par les États (Rèmond-Gouilloud, 1989 et Rifkin, 1991; voir aussi Young, 2004). Cette histoire du changement social, étudiée en particulier par Karl Polanyi (1983), et familière à ceux qui ont étudié l'économie politique, est rappelée sous un jour plus écologique par Rifkin (38- 40) :

pour une étude comparée et inspirée des agences de gestion de l'eau dans quelques pays

The process of separating people from each other and their ancestral ground began with the dismantling of the European commons half a millenium ago....Between the sisteenth and nineteenth centuries, a series of political and legal acts were initiated in countries throughout Europe that enclosed publicly held land. These acts fundamentally altered the economic relationship between people, and between people and the natural environnement, paving the way for the industrial and urban revolutions...The European enclosure movements marked the beginning of a worldwide process of privatization and commodification of the land, ocean, and atmosphere of the earth that is still being carried out today in every unattended or unclaimed ecological niche.

Nous avons retenu ces trois phrases car elles indiquent des éléments importants de ce que Rifkin tient à souligner. Dans un premier temps, un processus de privatisation et marchandisation, celui de la terre, est posé comme cause profonde du changement social qui, encore aujourd'hui, caractérise nos sociétés. Ce changement est multiple : l'émergence du capitalisme industriel en est un élément, sans aucun doute, mais il y a aussi cette idée de dislocation sociale. Il y en a diverses appréciations, bien entendu, dans la mesure où pour certains, l'équilibre villageois pouvait reposer sur la servitude et un ordre social stratifié et sa disparition allait entraîner les conditions de naissance de la démocratie libérale. L'important est de souligner que le processus est conflictuel et pas du tout tranquille, maintenant comme alors (Polanyi, 1983 : chap. 15).

En effet, dans un second temps, l'appropriation et la marchandisation sont des processus continus, contemporains : au fur et à mesure que des limites physiques sont identifiées et que les capacités technologiques le permettent, ces limites sont déplacées par la science et/ou par le marché. On peut, à titre d'illustration, reprendre les exemples de Rifkin : luttes de communautés traditionnelles au sein des pays en

développement pour garder le contrôle de la terre (les Chiapas, au Mexique, en sont un exemple); appropriation des fonds marins pour assurer l'exploitation des ressources naturelles qu'ils contiennent; appropriation de l'espace aérien pour permettre le trafic aérien; appropriation du spectre électromagnétique aux fins de communication. On peut aussi penser aux débats suscités par les avancées de la génétique : de nouvelles espèces vivantes sont créées (et protégées par des brevets) pour remplacer ou améliorer d'autres espèces, apparues naturellement. Des débats ont toujours lieu pour savoir si l'on devrait permettre l'appropriation de la séquence génétique d'une espèce naturelle. Le développement de nouvelles espèces, par exemple de fèves de soya résistantes à certaines maladies ou aux pesticides, pourraient être vendues à des fermiers qui, pour se réapprovisionner en grains, pourraient devoir nécessairement en racheter des producteurs car celles qu'ils ont fait pousser sont stériles. La marchandisation et ses effets, précisons-le, ne sont pas simples à analyser, mais il s'agit d'un processus continu.

Dans un troisième temps, il nous faut souligner un élément majeur du processus : le rôle de l'État. C'est en effet par l'action de l'État que les premières lois pour faciliter l'appropriation des communs ont été adoptées et mises en œuvre. C'est aussi par les États ou, plus précisément par leur travail collectif, que les dernières frontières sont conquises, privatisées ou rendues marchandisables. Le processus par lequel ces frontières sont vaincues, est, chez Rifkin, d'une clarté évidente (p. 95):

The nation-state and the business corporation are, by their very nature, designed to enclose ecosystems, commodify and privatize nature, optimize the expropriation of scarce resources, expand production and consumption, and advance utilitarian self-interest.

Nous oserons croire que ce n'est pas si clair, en particulier dans des États démocratiques. En ce qui nous concerne, surtout, les mécanismes de la marchandisation devraient être approfondis. Il est en effet tentant de concevoir la machine État et la machine marché qui s'activent ensemble au bénéfice de corporations anonymes ou, plus systématiquement, simplement pour s'auto-reproduire en arrachant à la nature ses secrets, en la transformant en biens échangeables. On peut imaginer une armée d'arpenteurs, au sens propre et figuré, représentants des États, sillonner le monde pour le mesurer, le diviser, le rendre digestible par les acteurs marchands. Cette caricature n'a pas pour but de diminuer la portée de l'intuition de Rifkin qui est, sous différentes formes, suggérée dans diverses approches théoriques de la science politique et où beaucoup a été écrit sur le rôle des entreprises ou de la classe bourgeoise dans les décisions gouvernementales des démocraties libérales. Ce que l'on veut faire ressortir c'est que cette tendance forte cache le fait que les résultats ne sont pas pré-déterminés.

Polanyi avait bien montré la force du libéralisme économique comme moteur de la marchandisation mais il était aussi conscient du fait que le socialisme et le conservatisme, au XIXe et en particulier au début du XXe siècle, réunissaient des coalitions de groupes sociaux opposés à la marchandisation. Si l'image de ce mouvement continu d'appropriation et de marchandisation peut difficilement être niée, on ne peut pas non plus nier le fait qu'à certains endroits, comme le montre la littérature sur les commons vue plus haut, ni l'État ni le marché n'ont modifié certains mécanismes séculaires de gestion des ressources naturelles. On peut donc dire, sans trop de crainte d'erreur, que le processus d'appropriation et de marchandisation est

dominant, mais pas universel. De plus, le processus de marchandisation est une lutte politique dont l'issue est indéterminée et dont les mécanismes pratiques doivent être précisés.

Dans ce qui suit, nous allons aborder d'un peu plus près les processus contemporains d'appropriation et de marchandisation, tel qu'ils se présentent dans le secteur des pêches, afin de mieux faire ressortir certains des enjeux sociaux et politiques liés à ces processus.

2.6 Les questions de l'appropriation et de la marchandisation et la gestion des pêches dans les pays industrialisés : Quotas individuels transférables contre approches coopératives

Le débat contemporain sur la gestion des pêches est dominé par la nécessité de trouver un moyen d'assurer la conservation des espèces sauvages¹⁴. Ce discours a été fréquemment entendu ces dernières décennies mais les années 1990 ont été témoins de changements importants qui semblent avoir fait d'un objectif nécessaire un impératif. Du point de vue global, les données indiquent que les prises de poisson stagnent depuis le début des années 1990 et que le nombre d'espèces jugées surexploitées, comme pour la Morue du Nord au Canada, est en croissance (Munro, 2001). Aussi, au Sommet mondial sur le développement durable de 2002, à Johannesburg, la résolution finale demande aux États d'assurer d'ici 2015 le maintien ou la restauration des espèces épuisées de poisson.

Au plan international, ce n'est que depuis relativement peu de temps que l'idée et les mécanismes d'appropriation tels qu'on les connaît maintenant se mettent en

place. La convention des Nations Unies sur le droit de la mer, incluant les ententes plus récentes sur les stocks de poisson chevauchants ou grands migrateurs, donne aux États – et à leurs citoyens – la possibilité exclusive d’exploiter les ressources dans une zone de 200 milles au large des côtes, dans la Zone économique exclusive (ZÉE). Avant cette entente, à l’exception d’ententes régionales sur l’attribution des quotas de pêche aux pays, un capitalisme sauvage régnait et les navires usines sillonnaient les mers afin de s’approvisionner (McCay, 2000 : 202). Les pêches côtières, limitées en matière de gestion à une zone de trois milles de la côte, étaient présentées sous un jour artisanal. L’extension de la ZÉE protège l’accès des pêcheurs nationaux à des zones de pêche mais crée parallèlement une pression pour que tous puissent profiter de la manne.

Au Canada, cette extension de la ZÉE a eu pour effet de créer une course au poisson (l’image utilisée en anglais est *race for the fish* ou *derby*) subventionnée par les gouvernements fédéral et provinciaux, comme par ailleurs c’était encore le cas il y a peu dans les politiques de la Communauté Européenne. L’optimisme qui régnait a rapidement cédé le pas au désenchantement lorsque différents signes ont commencé à annoncer les problèmes auxquels allait faire face le secteur de la pêche commerciale. Les années 1990 et l’effondrement des stocks de poisson de fonds – dont la Morue du Nord sur la côte Atlantique ou du saumon du côté du Pacifique – ont incité le gouvernement du Canada, responsable de la gestion de la ressource en mer, à ajuster son approche. La plupart des autres pays, par ailleurs, ont eu à faire face à un défi

¹⁴ Non pas que la survie des espèces cultivées, l’aquaculture, soit assurée mais il s’agit d’un problème différent ou même d’un autre aspect de la marchandisation.

similaire et ont aussi dû réévaluer leur approche. Ainsi, l'épuisement des ressources est la conséquence de l'action des États visant à favoriser l'exploitation économique d'une ressource, et non pas, comme on le prétend souvent, le fait qu'un régime d'accès ouvert prévalait. Plus précisément, si l'accès était ouvert c'est principalement par le fait de politiques publiques et pas nécessairement par l'absence de contrôle. La pêche au homard au Canada a été contrôlée par les pêcheurs puis par l'État depuis le début du siècle. Plus généralement, il y a déjà eu des formes locales et communautaires de gestion des pêches au Canada, que l'État a ignorées (Ostrom, 1990).

La gestion des pêches est maintenant universellement – du moins dans les pays industrialisés – centrée sur le concept de Total autorisé des captures (TAC). Les pêcheurs, collectivement, sont limités dans leur activité de récolte par une quantité pré-déterminée de poisson mesurée par son poids et déterminée par l'État. Pour chaque espèce exploitée commercialement, un TAC doit être fixé. Le mécanisme de détermination de ce TAC s'est transformé au fil des années pour inclure les nouvelles connaissances sur les écosystèmes marins. Il reste cependant, et restera toujours, un élément majeur de controverse, la connaissance scientifique étant encore limitée. En plus de ce TAC qui fixe le maximum collectif de la récolte, de nombreux outils et règles sont utilisés pour contrôler les activités des pêcheurs : taille des bateaux, engins de pêche utilisés (filets dérivants ou lignes par exemple), durée de sortie, etc. La pêche est sans doute l'une des activités économiques les plus réglementées.

L'accès aux pêches est un élément majeur de ces règlements. Au Canada, cet accès est encore régi par la *Loi sur les pêches*, adoptée avant la Confédération. Cette *Loi* confère au Ministre responsable des pêches toute la discrétion nécessaire pour

accorder le privilège de pêcher commercialement. Jusqu'à récemment, cette autorité était exercée sans trop d'impact, obtenir un permis de pêche étant une formalité administrative. Mais à partir du moment où des signes d'épuisement de la ressource ont commencé à se manifester, on a ajouté aux restrictions à la pêche celui de l'accès.

Devant les signes d'épuisement de la ressource, attribuée à la surcapitalisation des flottes et au trop grand nombre de participants, tous les gouvernements ont commencé à se pencher sur les façons les plus appropriées de gérer l'accès à la ressource et, en corollaire, à revoir les mécanismes de gestion des pêches. Au plan académique, les deux grandes écoles théoriques que l'on a vu plus haut s'affrontent.

Dans un camp, on propose la mise en place de quotas individuels transférables (QIT) (Arnasson et Gissurarson, 1999). L'idée est de découper le quota total pour une espèce donnée en morceaux individuels, puis de rendre ces morceaux échangeables sur un marché. Notons que des expériences de quotas individuels existent sans qu'y soit rattachée la possibilité d'effectuer un transfert marchand. Mais la solution préférée des économistes reste le QIT. Selon eux, en accordant aux pêcheurs quelque chose qui se rapproche de droits de propriété exclusifs, les pêcheurs seront davantage enclins à protéger la ressource. De plus, le QIT permet la rationalisation du secteur des pêches sans intervention directe de l'État : à un prix et/ou une situation de disponibilité de la ressource donnés, les pêcheurs qui ont des difficultés économiques peuvent vendre leur quasi-droit d'accès à d'autres pêcheurs.

Ce système a été adopté en 1990 par l'Islande pour la majorité de ses pêcheries (des expériences avaient été tentées sur quelques espèces dès 1982), en Nouvelle-Zélande (1986), au Pays-Bas (1996) et il existe aussi au Canada dans certaines

pêcheries sans être formellement une politique officielle du gouvernement. Un moratoire sur l'établissement de tels QIT a été adopté aux États-Unis jusqu'en 2002.

Dans l'autre camp on propose que les pêches soient gérées soit par co-gestion (co-management), en partenariat entre les utilisateurs de la ressource et l'État (Jentoft, McCay et Wilson, 1998), soit par la communauté, sans intervention de l'État. Comme le disent ces derniers auteurs (425):

Proponents of co-management...think that sustenance of coastal communities, empowerment of users and participatory democracy are important goals by themselves and that sharing and delegation of management authority are ways to realize them.

Cette école vise en quelque sorte à recréer des commons via des mécanismes de co-gestion. La variabilité de tels mécanismes est trop grande pour les décrire ici, mais il suffit de dire qu'il y a dans cette vision un partage de l'autorité et des responsabilités. La question est de savoir avec qui l'État partage cette autorité (Jentoft et McCay, 1995): inclut-on seulement les pêcheurs propriétaires de bateaux ? Leurs employés ? Les travailleurs d'usine de transformation ? Des membres des communautés dont font partie les pêcheurs ? Les modèles peuvent aussi varier en fonction des responsabilités confiées à chacun des partenaires. Bien qu'en théorie la co-gestion et le marché ne soient pas incompatibles, du moins selon Tietenberg (2004), il reste à voir et à expliquer comment la version de co-gestion présentée plus haut construite sur la base de liens sociaux denses et de la démocratie participative est compatible avec le système marchand basé en principe sur l'échange entre étrangers. Comme nous l'indiquons plus haut au sujet de l'apparente dichotomie entre

environnement et démocratie, peut-être faudrait-il être plus spécifique sur ce que l'on entend par co-gestion et marché.

Les difficultés d'institutionnalisation des rapports de co-gestion sont liées aux conflits associés à la façon dont les responsabilités de chacun des partenaires sont assignées, ce que Edella Schlager et Elinor Ostrom (1992 : 14-15) définissent de façon quelque peu abusive par des éléments de droits de propriété: le droit d'accès; le droit de pêcher comme tel; le droit de gestion (régulation des façons de gérer la ressource); l'exclusion (ceux qui ont ce droit peuvent décider qui a ou non droit d'accès); l'aliénation (le droit de se départir de l'un ou l'autre des deux derniers droits). Les trois derniers droits introduits sont des droits d'action collectifs dans le sens où ils déterminent la possibilité qu'ont les détenteurs de participer ou non aux règles communes. L'étendue des droits détenus par les participants au régime de gestion des pêches détermine l'étendue de la co-gestion. L'État, dans tous ces modèles, est le propriétaire des ressources qui restent ultimement communes, en fait publiques, même dans le cas d'adoption de QITs.

La mise en œuvre de QIT ou de toute autre mode de gestion est conflictuelle. L'expérience avec des QIT est limitée dans le temps mais on peut identifier les aspects contentieux suivants. Les QIT peuvent affecter la répartition des coûts et des bénéfices tirés de la pêche au sein d'une communauté (NRC, 1999 : 10). Plus spécifiquement, une étude sociologique sur la mise en place de QIT au Canada et aux États-Unis indique une concentration de la propriété (les permis de pêche), une modification des opportunités géographiques de pêcher et de transformer les produits de la pêche en fonction du lieu de provenance des pêcheurs (Apostle, McCay et

Mikalsen, 2002). En filigrane, on lit aussi les conflits qui divisent les secteurs de la pêche commerciale pour s'assurer un accès à la ressource: au risque de trop simplifier, on retrouve d'un côté les pêcheurs côtiers qui sont associés à un type d'économie de petits exploitants ou de travailleurs autonomes, et de l'autre les pêcheurs hauturiers qui dépendent d'une grande capitalisation. Les transformateurs de poisson, qui sont une source traditionnelle de capital pour les pêcheurs, peuvent aussi se retrouver du côté des pêcheurs hauturiers. La marchandisation des droits de pêche profite le plus à ceux qui sont en mesure de se payer l'accès, évidemment.

Au plan environnemental, y compris les possibles changements de comportement des pêcheurs ayant des QIT, ce mode de gestion ne crée pas d'effets clairs : comme le rappelle le NRC (1999 : 105), le Total autorisé des captures et les autres mesures de gestion sont les principaux outils de conservation, pas les QIT. Les analyses effectuées à ce jour indiquent qu'en général¹⁵, peu importe le type de mode de gestion, QIT ou autre, le succès environnemental dépend des mécanismes de contrôle adoptés. Autrement dit, les QIT ne dispensent pas les autorités (étatiques ou autres) d'assurer un contrôle serré des activités des pêcheurs.

À la lumière du court exposé que nous venons de faire, on peut affirmer que les débats entourant le choix de l'un ou l'autre des modèles – QIT, co-gestion ou gestion communautaire sans État – sont essentiellement guidés par des considérations idéologiques. D'un côté on croit à l'efficacité des marchés pour enrayer le problème de la sur-pêche, de l'autre on croit que les décisions de gestion doivent être rapprochées

¹⁵ Tietenberg (2004 : 223) note cependant que dans certains cas, incluant les pêcheries, l'atteinte d'objectifs environnementaux peut être facilité par la mise en place d'instruments

des pêcheurs et des communautés dont ils sont issus. Dans ce dernier modèle, on fait l'hypothèse que ce qui compte est qu'il y ait un débat démocratique sur ce que devrait être les modes de gestion : on demande que les utilisateurs de la ressource – essentiellement les pêcheurs – soient impliqués dans la détermination des règles auxquelles ils doivent se soumettre. Il est crucial de souligner que l'ouverture des processus de décision n'est pas nécessairement au bénéfice du plus grand nombre, ou de tous les citoyens, dans la mesure où l'on privilégie le plus souvent l'apport des acteurs directement impliqués dans l'activité de pêche.

Il n'est pas clair que la protection de la ressource soit vraiment l'objectif recherché par l'un ou l'autre de ces modèles. Comme le suggère Rose (2004 : 236), parlant de ces deux types de mode de gestion :

...although both types of regime contemplate some human inroads into the resource they regulate, for both regimes the critical issue is to limit those inroads to moderate “fringe” amounts that are compatible with the renewal of underlying cores or the resource stocks.

2.7 Conclusion

L'approche économique au problème environnemental se situe au cœur d'un contexte historique qui peut sembler la légitimer. Dans un contexte historique d'appropriation et de marchandisation de la nature, il est normal qu'on tente de corriger les imperfections du système à l'aide des outils que cette approche identifie, soit un rôle plus grand pour le marché. Mais on a vu au chapitre 1 que cette vision idéologique doit être située par rapport à un ensemble de visions qui elles aussi

économiques : «The flexibility and lower cost of meeting the limit offered by tradable permit systems can, and has, resulted in the acceptance of the limit».

identifient des causes aux problèmes environnementaux et les solutions à y apporter, et qui s'interrogent sur le statut de la nature.

À supposer, cependant, que l'on s'entende sur la définition de problèmes environnementaux, et de leur solution, on a souligné que la gestion par l'État et par les instruments du marché faisaient face à des problèmes de coordination formidables. On a vu aussi que ces institutions ne sont pas nécessaires, ni théoriquement ni historiquement, à la protection de l'environnement. Les citoyens affectés par des problèmes d'épuisement des ressources pourraient, démocratiquement ou non, trouver des solutions qui n'impliquent pas d'intervention de l'État. Les citoyens avec l'État, de plus, et démocratiquement, peuvent aussi partager le pouvoir de définir les règles de gestion des ressources sans la création de nouveaux marchés.

Pour faire écho aux premières lignes de l'introduction de la Partie I, où l'on discutait de l'approche de Wolfe, nous pouvons poser que le problème environnemental peut être situé et compris historiquement en tant que lutte sociale conséquente au processus de marchandisation et s'insère dans les débats sur les rôles respectifs de l'État, du marché et de la communauté. Cette lutte est, par définition, ouverte, dans la mesure où ses conclusions ne sont pas pré-déterminées, bien que la tendance lourde d'appropriation et de marchandisation soit manifeste. Cette lutte prend forme en particulier dans la détermination des règles de décision relatives à l'environnement.

Notre survol de la question de la gestion des pêches nous montre qu'en réaction ou en opposition au phénomène de marchandisation on retrouve notre préoccupation pour les institutions et procédures démocratiques : celles qui permettent

aux citoyens de participer à la détermination des règles de gestion des ressources auxquelles ils acceptent de se soumettre. Comme nous l'avons aussi vu au Chapitre 1, il n'est pas clair que de telles préoccupations démocratiques soient une conséquence nécessaire de l'adoption d'une éthique ou idéologie émanant de l'écologie politique, mais il est clair qu'elles sont au cœur des processus de réaction à la marchandisation. Des luttes liées à la détermination des institutions appropriées pour sauvegarder l'environnement pourront donc dépendre de la place que prendront les citoyens dans les processus de décision.

La littérature que nous avons revue souligne aussi un autre élément, que nous devons maintenant aborder. Les problèmes environnementaux sont traités dans un contexte vaste d'institutions, de modes de représentation des intérêts. Dans le chapitre qui suit, nous allons revoir comment la littérature comparée portant sur les politiques environnementales traite de ces sujets. Nous avons en effet souligné plus haut que dans le meilleur des cas, la coordination des actions des acteurs sociaux est problématique. Ce constat découle de changements de perspective dans l'appréciation et la caractérisation des problèmes environnementaux et de la montée du discours et des concepts associés à la modernisation écologique. La montée de ce discours a des implications importantes pour la conception du rôle des citoyens dans le processus décisionnel. Mais la modernisation écologique, et l'optimisme que le concept génère quant à la capacité des sociétés occidentales à gérer les questions environnementales, contiennent une ambiguïté importante quant à la place des citoyens et, en bout de ligne, permet de légitimer une vision instrumentale de la démocratie.

Chapitre 3- Les politiques de protection de l'environnement en perspective comparée

S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes. (Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Garnier-Flamarion : Paris, 1966.)

Nous voulons maintenant mettre à profit les leçons tirées des modèles des commons présentés dans ce qui précède. Pour ce faire nous procédons par analogie : nous supposons que la comparaison des interventions en environnement peut être généralement caractérisée par l'importance relative de l'État, du marché et des institutions de la société civile, et du rapport entre ces trois grandes catégories dans la prise en charge de problèmes environnementaux donnés. Nous voulons voir si, et comment, les auteurs qui traitent des politiques environnementales abordent ces rapports, et en particulier ce que l'on peut dire sur le rôle de la société civile. Nous voulons surtout comprendre comment ces auteurs tiennent compte de la question de la participation.

La première constatation que nous faisons est que l'aspect démocratique des modes de décisions fait rarement partie de la problématique dans les études comparées sur les politiques environnementales, et ce bien que la participation sous une forme ou une autre soit omniprésente dans ces analyses. Lorsqu'elle est mentionnée, en général, la participation de la société civile est soit un élément constituant de « styles » nationaux d'élaboration de politiques, soit le résultat de l'action de l'État visant la cooptation ou l'intégration des groupes environnementaux. Dans le premier cas, les règles et modes de décision sont présentés comme des aspects quasi immuables des systèmes politiques, reflétant une sorte de culture nationale de la décision. La

résolution des problèmes environnementaux, de plus, est de facto perçue en tant qu'attribution presque exclusive de l'État. Dans le second cas, l'État s'allie les groupes et discours environnementaux les moins radicaux ou les plus susceptibles de faire avancer les changements nécessaires, assurant ainsi la légitimité de son action dans la sphère environnementale.

Il y a une toutefois une certaine ambivalence face à ce mouvement, ce qui mène à notre seconde constatation. Avec la montée de ce que l'on nomme la modernisation écologique, on a commencé à réaliser que des changements dans les rapports entre société civile et l'État avaient lieu, et qu'ils faisaient partie intégrante des modes de gestion des problèmes environnementaux. L'analyse comparée des politiques d'environnement confirme ainsi empiriquement l'importance des procédures démocratiques, même si, comme on l'a vu, il n'y a pas de raisons propres à l'écologie politique de considérer ces éléments de démocratie comme partie intégrante des politiques environnementales.

Notre troisième constatation est qu'il apparaît difficile d'échapper à la tentation d'instrumentaliser les règles démocratiques au point que certains sont amenés à conclure que les modes de décision corporatistes, qui par définition restreignent la démocratie, sont plus à même de régler les problèmes environnementaux. Ceci malgré le fait, que nous avons tenu à réitérer à maintes reprises, que la réalité des problèmes environnementaux et les effets des stratégies choisies pour les régler, sont difficilement mesurables, et, par conséquent, contestables.

Nous serons amenés à poser qu'étant donné la prédominance, même en trame de fond, des questions démocratiques dans l'analyse des politiques environnementales,

et compte tenu de ce que nous avons vu sur les commons, le droit de participer aux décisions doit être vu comme un *output* du processus politique et devrait être analysé comme tel. Les comparaisons des politiques publiques visant la protection de l'environnement doivent non pas prendre pour acquis la participation aux décisions mais expliquer ce qu'est la participation, en quoi elle diffère entre les États, et pourquoi elle se modifie, le cas échéant. Ce chapitre expose notre approche théorique à cet égard. En acceptant que les luttes pour l'environnement soient liées au processus de marchandisation, on peut interpréter, au moins conceptuellement, les politiques environnementales en tant que politiques sociales, ou comme produits de l'État-providence. L'un des droits sociaux créés par ces luttes est le droit de participer aux décisions.

3.1 Préliminaires théoriques à la comparaison des politiques publiques

La vision sociale présentée par l'ensemble des théories que l'on regroupe sous l'étiquette de pluralistes est celle d'une société organisée en groupes d'intérêt (allant du groupe de citoyen à l'entreprise et aux classes comme acteurs organisés) (Dahl, 1971; Lindblom, 1977; Pross, 1992; Smith, 1990; Vincent, 1986 (chap. 6)). Ces groupes se font concurrence pour influencer les choix d'action des États, en faisant l'hypothèse que leurs efforts ne sont pas tout à fait vains. Le groupe est défini au sens large. On peut par exemple parler de classe économique organisée politiquement, de syndicats, de groupes de citoyens, de fonctionnaires de l'État ou d'entreprises. L'une des questions importantes qui guide les efforts de recherche dans le cadre de cette approche est de comprendre dans quelle mesure certains groupes, en particulier les

entreprises ou leurs représentants, ont une influence plus marquée que d'autres sur l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Les approches néo-marxistes et néo-pluralistes s'entendent sur un point, mais pour des raisons différentes, soit la prépondérance des objectifs des entreprises ou de la classe bourgeoise dans la prise de décision.

En plus du postulat selon lequel la société s'organise en groupes, deux autres retiennent l'attention. D'abord celui selon lequel l'État agit, au moins en partie, en fonction des intérêts de ces groupes ; ensuite, il est suggéré que ceux-ci sont en mesure de clairement identifier la nature de leurs intérêts. On a critiqué ces écoles en soulignant qu'elles laissaient peu d'autonomie à l'État, qui devrait être vu comme un acteur en soi, ayant ses propres objectifs, indépendants de ceux des groupes sociaux qui luttent dans l'arène politique et sociale (Almond, 1988; Caporaso et Levine, 1992; Przeworski, 1990; Skocpol, 1985).

L'analyse des politiques publiques a ainsi plus récemment porté attention au rôle des institutions, par exemples celles formelles des administrations publiques ou plus globalement, les classes, ou encore celles du système politique (Hall, 1986; March et Olsen, 1989; Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992). On inclut aussi sous le nom d'institution des règles de procédure, des routines ou encore des solutions pré-établies à des problèmes donnés. En pratique, l'éventail des institutions examinées dépend du problème étudié. Celles-ci ont un rôle à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans la mesure où elles ont une certaine durée qui permet de supposer qu'elles affectent les préférences des acteurs et aussi leur capacité d'action. Les institutions, de plus, peuvent être perçues comme résultantes de conflits

ou de l'expérience accumulée. On peut ainsi les examiner en tant que variables dépendantes, en s'attardant à comprendre d'où elles proviennent, ou comme variables intermédiaires, en s'interrogeant sur la façon dont elles peuvent favoriser certains résultats de politique.

Bien que les chercheurs qui se sont attardés à comprendre les politiques environnementales ont été plus ou moins influencés par – ou ont contribué à – ces diverses analyses, l'objectif dans ce qui suit n'est pas de présenter une lecture des études en fonction de l'appartenance à ces écoles, ni de soulever la pertinence de l'une ou de l'autre. Le lecteur aura sans doute déjà noté que nous avons déjà pris position sur certains éléments des problématiques soulevés par ces écoles : nous avons d'abord décidé de voir les luttes environnementales dans un contexte de marchandisation/démarchandisation; nous avons ensuite accepté que les luttes environnementales, en ce qu'elles touchent les rapport État/marché/société civile/nature, n'ont pas de résultat pré-déterminé. De plus, nos interrogations sont centrées sur le traitement des changements démocratiques. Bien que les approches mentionnées plus haut ont, ou peuvent inclure, une certaine conception de la démocratie et surtout de ses limites, nous ne voulons pas nous attarder sur la nature de ces conceptions, mais comprendre ce qu'elles ont à dire sur le rapport entre les politiques d'environnement et la démocratie.

3.2 La comparaison des politiques environnementales : les « styles nationaux ».

Dans un ouvrage influent, David Vogel (1986) se proposait de comparer quelques politiques environnementales des États-Unis et de la Grande-Bretagne.

L'auteur tentait d'expliquer pourquoi aux États-Unis le gouvernement recourt de façon plus fréquente et plus généralisée à des normes ou à la réglementation pour contrôler les activités des entreprises. Ce constat semblerait en effet contredire la réputation qu'ont les Américains d'avoir un État peu interventionniste. Ceci serait d'autant plus surprenant selon Vogel qu'au niveau de l'environnement, les États-Unis seraient le plus réglementé des pays industrialisés.

L'une des raisons invoquées par l'auteur pour expliquer la différence entre les deux pays étudiés tient d'abord à la culture de méfiance des entreprises face aux interventions de l'État, qui est générale aux États-Unis mais pas en Grande-Bretagne (Vogel, 1986 : chap. 6). L'autre raison tient à une méfiance accrue du public face aux actions des entreprises depuis les années 1960 aux États-Unis, ainsi qu'au rapport étroit existant entre les administrations publiques et les entreprises. Le public ou les groupes d'intérêt ont ainsi demandé plus de règles et de lois afin de contrôler les actions des entreprises. Et l'État a coopéré. Par opposition, la coopération entre les agences réglementaires et les entreprises est plus étroite en Grande-Bretagne, avec en général peu de réglementations strictes à suivre, et une quasi-absence de participation du public.

Comparant ses résultats avec ceux d'études déjà faites dans des domaines connexes, Vogel trouve que l'on peut distinguer à peu près trois approches de réglementation, soit celle des États-Unis, celle de l'Europe industrialisée continentale et celle de Grande-Bretagne. L'approche continentale est associée, comme aux États-Unis, à l'usage de normes, quoi qu'elle soit moins ouverte aux groupes (voir aussi Brickman, Jasanoff et Ilgen, 1985).

Parmi les conclusions auxquelles arrive Vogel, nous retiendrons l'idée suivante: le système américain de prise de décision, pour ce qui est de la réglementation environnementale, est plus pluraliste ou plus ouvert que celui de la Grande-Bretagne. Il n'est cependant pas plus efficace à apporter des solutions aux problèmes environnementaux. Parce qu'il est aussi plus conflictuel, les entreprises américaines sont plus réticentes à appliquer des législations sévères répondant aux exigences élevées des groupes de protection de l'environnement.

Dans une revue des études portant sur l'analyse comparée des politiques de l'environnement, Vogel et Kun (1987, chap. 6 : 99-170) généralisent ce résultat en faisant ressortir deux points : d'abord que l'on peut distinguer des styles d'élaboration de politique différents selon les pays industrialisés étudiés; ensuite, et à l'opposé, que les résultats des politiques présentent de nombreuses similitudes, s'ils sont compris autant en termes des effets biophysiques que des techniques employées. Comme le disent les auteurs:

Without question, the most important conclusion of the studies in this area is the contrast between the substantial differences in policy style across national boundaries and the relative similarities of regulatory outcomes (Vogel et Kun, 1987: 155).

Cette constatation est étonnante dans la mesure où ce qu'elle implique, au fond, c'est que peu importe comment on s'y prend, le résultat est sensiblement le même. Il y a une forme de convergence des *outputs*, des produits des politiques publiques. Que le public en général ou que les groupes environnementaux soient partie du processus décisionnel ne changerait rien au final.

Cependant, comme le suggèrent Knoepfel et al. (1987 : 176-177) et comme nous l'avons déjà souligné, il ne faut pas exagérer ce résultat compte tenu des difficultés de mesure de la qualité de l'environnement et de la grande diversité régionale au sein d'un même pays (voir aussi Vogel, 1993 : 243).

Mais qu'entend-on par « style ? » Notant qu'il est difficile d'en établir une définition précise, les mêmes auteurs suggèrent qu'il s'agit en gros d'aspects structurels et institutionnels relativement durables déterminant les processus d'élaboration des politiques (Knoepfel et al., 1987 : 175). Mais plus spécifiquement, de quoi peut-il s'agir ? Aguilar Fernandez (1994: 42), tentant de montrer la relative permanence des arrangements institutionnels intervenant dans l'élaboration des politiques environnementales en Espagne et en Allemagne, les définit ainsi : « Institutional designs are here defined as the specific and prevailing mode of interaction between two of the most influential actors in environmental policy; government and industry ». Selon Édith Brenac (1987 : 734), cependant, les arrangements institutionnels concernent la plus ou moins grande rigidité avec laquelle les administrations nationales laissent les régions gérer la mise en oeuvre des politiques. Plus généralement aussi, l'ouverture des processus décisionnels à la participation du public est considérée comme affaire de « styles ».

D'autres éléments structurels ont aussi été identifiés. Vogel (1993), par exemple, étudie la différence entre les systèmes parlementaires en Grande-Bretagne et au Japon et le système américain afin de savoir dans quelle mesure les intérêts diffus

sont représentés dans la détermination des politiques environnementales¹⁶. L'étude est faite pour trois périodes suivant la fin de la Seconde guerre mondiale. La représentation est définie par l'accès, d'une part, et par la façon dont les décideurs tiennent compte de certaines volontés collectives perçues d'autre part¹⁷. Les résultats obtenus sont un peu surprenants. Vogel trouve d'abord que le facteur le plus important du changement est celui de l'opinion publique. Ensuite, soulignant que tous les systèmes politiques peuvent à un moment ou à un autre être favorables à la mise en place de politiques environnementales, il suggère que le système américain de séparation des pouvoirs – fournissant de multiples points de veto – permet le maintien et même l'amélioration de gains environnementaux qui eux, sont tout de même difficiles à atteindre. L'auteur note de même le rôle ambigu du fédéralisme et trouve que le parlementarisme à représentation proportionnelle est plus ouvert aux intérêts environnementaux que ne peut l'être le parlementarisme à la britannique. De son propre aveu, Vogel n'échappe pas à la difficulté de rendre opérationnelles ses variables de protection de l'environnement. Cette difficulté rend problématique la plupart des résultats auxquels il arrive, qui semblent plutôt résulter d'un jugement global et approximatif de la situation. Ce problème n'invalide pas nécessairement les intuitions qui sont explorées.

Kitschelt (1986) propose une analyse similaire dans la mesure où il tente aussi de cerner l'influence des institutions. Mais sa démarche a l'avantage d'être plus précise

¹⁶ La notion d'intérêt diffus est présentée par l'école des choix rationnels sur l'action collective pour parler de la distinction entre les intérêts potentiels d'un individu à l'égard d'un problème donné et l'organisation de ces intérêts au sein d'un groupe (Olson, 1966).

en termes de définition des variables. L'un des aspects nouveaux soulevés est de marquer la différence entre l'accès au système politique, d'une part, et la possibilité d'influencer les *outputs* définis en termes de politique publique, d'autre part.

S'interrogeant sur le plus ou moins grand succès des mouvements environnementaux de quatre pays industrialisés – les États-Unis, l'Allemagne, la France et la Suède – dans leur opposition aux programmes nucléaires, Kitschelt note tout d'abord que ces mouvements ont une composition sociale relativement similaire¹⁸, et une opinion publique assez semblable (Kitschelt, 1986: 74). Il lui apparaît ainsi que ce qui différencie les possibilités d'influence de ces mouvements et leurs stratégies est déterminé par des caractéristiques structurelles du système politique, des aspects assez permanents des régimes¹⁹. Ceux-ci, comme nous l'avons dit plus haut, touchent à la fois les *inputs* et les *outputs*.

En simplifiant, disons que l'auteur divise ces pays en fonction de deux caractéristiques : 1- ou bien ils sont ouverts ou fermés aux demandes des citoyens. Les facteurs d'ouverture sont : le nombre de partis politiques, factions ou groupes – plus il est grand plus il est difficile de restreindre l'accès de nouvelles idées ; l'indépendance du législatif face à l'exécutif – en supposant que plus elle est grande, plus les élus sont sensibles aux exigences de l'électorat ; et le type d'intermédiation des intérêts entre les

¹⁷ Cette distinction permet à l'auteur de tenir compte du fait que certains intérêts collectifs pourraient être défendus sans qu'il n'y ait de groupes formellement organisés pour les défendre. Cette défense serait entreprise par des entrepreneurs politiques (Vogel, 1993 : 237).

¹⁸ Cette composition est essentiellement un ensemble d'employés de la fonction publique, propriétaires et fermiers près des sites prévus pour les installations nucléaires, ainsi que des étudiants et jeunes radicaux.

¹⁹ Kriesi et al. adoptent une stratégie similaire pour expliquer les stratégies de mobilisation des nouveaux mouvements sociaux en général en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse.

groupes et l'exécutif – plus il est pluraliste, plus l'accès est facilité. 2- du côté des outputs, l'auteur distingue entre des systèmes politiques forts et faibles, en termes de leur capacité à traduire les nouvelles idées en politiques publiques : vient d'abord la centralisation de l'appareil d'État – une division complexe des juridictions, telle que celle des États-Unis où le fédéralisme en général nuisent à une mise en œuvre efficace des politiques ; puis la taille relativement importante du secteur public dans l'économie et sa part dans l'emploi total permettant à un gouvernement de mieux contrôler les secteurs économiques ; enfin, l'indépendance du pouvoir judiciaire – plus il est indépendant, plus la mise en œuvre des politiques est aisée.

Il est intéressant de noter les différences d'interprétation des variables choisies. Pour Vogel, par exemple, les multiples points de veto du système américain sont un avantage dans la mesure où les gains passés en matière de politiques deviennent ainsi difficiles à perdre. De plus, bien qu'un choix précis d'une variable dépendante par Kitschelt permette de systématiser l'analyse, on peut se demander si les résultats qu'il trouve se généraliseraient à d'autres aspects des politiques environnementales. À priori, compte tenu de la nature de la variable choisie, on pourrait croire que la réponse est oui.

Poursuivant un objectif similaire de découvrir ce qui peut, au plan institutionnel, freiner ou faciliter la prise en compte des problèmes environnementaux, les chercheurs ont étendu le répertoire des institutions analysées, pour inclure le rôle des partis politiques, l'émergence de nouveaux partis et l'importance du corporatisme (ou plus précisément une adaptation aux groupes environnementaux des arrangements

néo-corporatistes liant l'État au représentants des travailleurs et à ceux des entreprises).

De plus, selon Jänicke et Weidner (1997), l'amélioration des mesures de performance environnementale des pays – présumée ou réelle – a permis de remettre en question l'idée que les institutions ont un impact limité sur les résultats. On a pu ainsi commencer à établir des conditions structurelles qui font en sorte que certains pays pouvaient mieux s'en tirer que d'autres.

Nous fournirons en Partie II (Chapitre 6) une récapitulation des résultats des études comparées, y compris celles que nous allons voir dans la section qui suit, sur le rapport entre différentes variables institutionnelles et la possibilité de changement environnemental. Notre objectif jusqu'ici était de souligner le rôle des institutions et la grande variété d'institutions qui ont pu être considérées dans les analyses. Plus important encore pour nous, est le fait que l'ouverture ou la fermeture des processus de décision, c'est-à-dire la possibilité qu'ont les groupes ou classes de participer à l'élaboration des politiques publiques et à leur mise en œuvre, soient considérées comme des aspects structurels ou culturels des pays, donnés une fois pour toute. Les études qui suivent n'ont pas nécessairement échappé à cette tendance mais elles ont commencé à problématiser cette question suite à l'observation de changements dans l'approche de certains pays. On a aussi commencé à s'interroger sur le sens historique de ces choix et sur la problématique environnementale plus généralement, via l'analyse des discours s'y rattachant.

3.3 La comparaison des politiques environnementales : la modernisation écologique.

Dans une comparaison des politiques portant sur le développement de l'énergie nucléaire dans trois pays, soit la Suède, les États-Unis et la France, James Jasper (1990) défend l'idée selon laquelle bien que les structures économiques et politiques forment le canevas de l'action, il faut élargir le concept de structure pour tenir compte des visions culturelles à partir desquelles les acteurs interprètent les divers enjeux auxquels ils sont confrontés. Ces idéologies ou visions du monde, qui prennent un sens autant dans les discours que dans les pratiques des acteurs, conditionnent les interprétations possibles des enjeux auxquels ces derniers sont confrontés, de même que les solutions envisagées. Bien que liés aux structures politiques et économiques, ces sens culturels ont un rôle autonome. De plus, on doit tenir compte du rôle des élites impliquées dans divers moments cruciaux au cours desquels des choix discrétionnaires sont en mesure d'infléchir les trajectoires des pays.

Pour Jasper, les visions culturelles ou les idéologies relatives à la vision de l'environnement sont liées à deux dimensions principales. Dans un premier temps, les débats sur le nucléaire sont interprétés à la lumière des clivages dominants la scène partisane dans chacun des pays. Plus précisément, la concurrence entre les partis, et les positions traditionnelles sur la base desquelles ils tirent leur identité, structurent leur vision des problèmes. Aux États-Unis, le débat central se définit dans l'opposition entre défenseurs d'une intervention accrue de l'État et ceux qui préfèrent laisser une plus grande place à la logique du marché alors qu'en France ou en Suède l'intervention de l'État n'est pas un élément central de débats. Les conflits sont plutôt orientés par la

division travail/capital – l’opposition gauche/droite – touchant ici des questions telles que la sécurité des travailleurs, la distribution des revenus et les profits. En Suède, la division travail/capital joue un rôle important mais dans la mesure où la social-démocratie a eu un rôle dominant dans la formation des gouvernements, le développement du nucléaire a été associé au parti social-démocrate et l’opposition à ce développement s’est traduite par une attaque contre son rôle dominant.

Le second élément qui affecte les visions du monde relatives au débat nucléaire se retrouve à un niveau plus technique, associé plus directement au processus d’élaboration des politiques. Dans ce contexte, ces visions sont déterminées par le type d’acteur impliqué dans le processus et par l’angle à partir duquel le problème est perçu. Trois visions principales se dégagent de l’analyse de Jasper. La première correspond à l’analyse coût-bénéfice associée à la vision économiciste de la société où l’action sur les prix constitue l’outil privilégié pour influencer le comportement d’agents rationnels cherchant à maximiser leur intérêt. La seconde réfère à l’enthousiasme technologique, dont les tenants se méfient d’une rationalité qui ne serait pas basée sur la coordination directe des actions individuelles, et pour qui le contrôle sur la réalité physique est l’une des caractéristiques humaines qui permet le plus efficacement la résolution des problèmes sociaux. Enfin, l’auteur distingue une vision qu’il appelle le moralisme écologique, et pour laquelle des considérations éthiques doivent guider les actions des deux premiers groupes. La notion d’équilibre naturel ou écosystémique permet de distinguer la bonne direction de la mauvaise. Ces visions, qui ont leur propre cohérence interne, cohabitent difficilement les unes avec les autres, bien que des coalitions soient possibles, le plus souvent entre les deux

premières visions, mais aussi entre les moralistes écologistes et les deux autres, en fonction des circonstances.

Les luttes entre ces différentes visions du monde, compte tenu du pouvoir relatif qu'elles auront pu avoir, en particulier par la formation de coalitions, peuvent en partie affecter la direction que chacun des pays a prise en matière de développement de l'énergie nucléaire. Mais les choix exercés par les élites, autant politiques qu'économiques, parce qu'elles sont en mesure de modifier les structures qui contraignent leur choix, apparaissent être la cause la plus importante du développement des programmes nucléaires. Dans tous les cas, et c'est important de le souligner, l'impact réel du mouvement anti-nucléaire dans la survie ou le maintien du programme nucléaire a été minimal (Jasper, 1990: 269). Peut-être l'impact le plus grand de ces mouvements a-t-il été d'ouvrir un débat public sur les questions nucléaires. Ou dit autrement, l'impact du mouvement aura été de rendre public un débat qui était auparavant confiné aux délibérations entre élites, et d'ainsi ouvrir un espace de discussion plus large faisant en sorte qu'à certains égards la question nucléaire soit devenue un problème social, plutôt que simplement un problème technique. Ce qui ne veut pas dire que les mécanismes de résolution de ces conflits aient davantage pris en compte de nouvelles conceptions des problèmes, et encore moins que les solutions reflètent de nouveaux points de vue.

L'auteur fait ressortir deux points fondamentaux en ce qui nous concerne : le premier étant que les débats environnementaux ne sont pas seulement des débats techniques mais incorporent des discussions sur les valeurs et le second concerne le fait que les élites ont plus de facilité à changer les règles du jeu à leur avantage. Ces

changements sont donc potentiellement un objectif de l'action. On ne sait pas, cependant, quelles sont les règles du jeu qui permettent, ou empêchent, les tenants du moralisme écologique de faire valoir leurs idées.

Malgré leur faible impact, du moins selon ce qu'en dit l'étude de Jasper, les idées écologiques, ou plus exactement certaines idées écologiques, ont pénétré le domaine de la décision et certainement aussi les décisions elles-mêmes. Sans doute un point tournant dans ce processus, le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Bruntland), formée en 1983 suite à une proposition de l'Assemblée générale des Nations-Unies, réconciliait dans le discours deux concepts qui semblaient jusqu'alors relativement peu conciliables, soit la protection de l'environnement et le développement économique, comme objectifs conjoints des politiques de l'État (CMED, 1989). Comme le souligne Hajer (1995), ce rapport est l'illustration d'un phénomène qui caractérise maintenant les débats entourant la question de la protection de l'environnement et qu'il nomme modernisation écologique.

Depuis le début des années 1970, mais surtout depuis le milieu des années 1980, selon Hajer (1995 : 24-30), on a assisté à un changement dans la nature du conflit politique entourant les questions environnementales. Les problèmes écologiques comme tels ne sont pas remis en question et on ne conteste plus la validité des énoncés décrivant l'ampleur des problèmes écologiques comme c'était le cas auparavant. Un certain nombre de points, selon l'auteur, distinguent toutefois la période plus récente. Ce sont: 1- les interprétations de ces problèmes et les solutions envisagées; 2- le fait que le rôle de la science n'est plus de prouver qu'il y a des

dommages environnementaux, mais de déterminer l'acceptabilité de ceux-ci d'un point de vue écosystémique; 3- l'idée que plutôt que d'être un coût pour les entreprises et la société, la prévention de la pollution représente un investissement; 4- la notion de nature comme bien public, qu'il faut gérer en commun, par opposition à l'idée que la nature soit un bien gratuit qui puisse être utilisée comme réservoir pour les déchets; 5- l'analyse renouvelée des problèmes environnementaux, où le fardeau de la preuve repose sur les pollueurs potentiels plutôt que sur les épaules de ceux qui disent subir les effets négatifs de la pollution; enfin, 6- une évolution des pratiques participatives mettant fin aux antagonismes entre l'État et le mouvement environnemental reconnaissant ainsi la légitimité de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel, en particulier les groupes environnementaux et les résidents locaux touchés par des problèmes particuliers.

L'un des points les plus intéressants de cette étude est que la modernisation écologique est associée à l'idée que les institutions sociales existantes sont en mesure de prendre en considération et de trouver les solutions aux problèmes environnementaux. En fait, le discours associé à ce courant de pensée rend légitime à la fois la prise en charge par l'État et le marché, et les solutions qui en sont issues, bien que sur des bases quelque peu différentes. Si, d'un côté, le mouvement environnemental ou une partie du mouvement y gagne en crédibilité dans la mesure où certaines de ses positions sont dans les faits institutionnalisées – ce autant au sein de l'État qu'au cœur de nombreuses entreprises – et s'il gagne au plan de la participation aux décisions, c'est au coût d'une atténuation des aspects les plus radicaux du mouvement.

Cette caractérisation du changement est idéal-typique, dans le sens où Hajer parle bien d'un processus, d'une tendance, dont les différents aspects sont plus ou moins développés selon les pays et aussi selon les diverses institutions internationales qui ont pris en charge de réguler diverses questions environnementales. Les études de cas choisies par l'auteur sur la réglementation associée au problème des pluies acides en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas montrent ainsi que dans ces deux pays, un discours de prévention a été adopté mais les solutions restent conventionnelles. De même, alors que les deux pays font la promotion d'une approche intégrative qui permet de considérer la problématique environnementale en amont de l'élaboration des programmes et politiques gouvernementales de sorte à tenir compte simultanément des diverses pressions exercées sur l'environnement, en réalité, on a compté principalement sur une approche sectorielle (Hajer, 1995 : 267).

L'étude démontre en fait que le passage du discours à l'institutionnalisation n'est pas évident. Bien qu'objectivement cette approche puisse concilier ce qui auparavant ne semblait pas pouvoir l'être, et bien qu'objectivement encore cette approche garantisse la légitimité du rôle des institutions marchandes ainsi que de celles de l'État dans l'élaboration de solutions aux problèmes environnementaux, de nombreux freins font en sorte qu'elle ne puisse s'institutionnaliser.

Un autre point doit être souligné. L'action des États dans la perspective de Hajer, de même que dans la vision de Jasper, n'est plus tant de concilier les diverses positions associées aux problèmes environnementaux – bien que cette fonction soit présente – mais plutôt de participer à la formulation des problèmes de telle sorte à les rendre intelligibles dans le contexte du fonctionnement de l'économie capitaliste. Pour

ce faire, en retenant deux des facteurs identifiés par Hajer, l'État socialise les problèmes environnementaux et, parallèlement, il octroie une légitimité accrue à certains acteurs. Les questions deviennent donc : quelles sont les conséquences de la socialisation par l'État ? Quels sont les acteurs qui sont alors légitimés ? Pour reprendre l'analogie des commons, on doit se demander ce que la socialisation par l'État implique en termes de rapport État/marché/société civile/nature et comment la société civile est impliquée dans la détermination des règles de décision et dans les processus de décision plus généralement.

Le recueil d'études nationales rassemblé par Jänicke et Weidner (1997), dont nous avons soulevé quelques points plus tôt, identifie plusieurs des limites à la modernisation écologique, en particulier celles liées au développement de la capacité institutionnelle nécessaire à sa mise en œuvre qu'ils lient, rappelons-le, à l'existence de pré-conditions structurelles dont celle de la participation. Il est en fait curieux que peu de détails soient donnés à cet égard dans la mesure où la participation apparaît être un aspect central de la modernisation écologique et un des gains importants pour les groupes environnementaux.

Ceci dit, ces études tendent à montrer, en support aux résultats de Hajer, que la prise en compte des problèmes environnementaux est un phénomène qui, dès le départ, est dirigé par les États via la création d'institutions à vocation environnementale, processus duquel sont essentiellement exclus les groupes environnementaux. Les actions des organisations internationales, incluant l'Union européenne (UE), ainsi que l'imitation des innovations des autres États sont les incitatifs principaux au changement.

Il ressort du recueil de Jänicke et Weidner que l'accès des groupes environnementaux et des citoyens affectés par les décisions permet de renseigner le système social sur l'existence des problèmes et leur importance potentielle, mais que la solution repose sur une coordination des actions dont on devrait essentiellement exclure les intérêts les moins pertinents au succès, c'est-à-dire, parfois, les groupes environnementaux eux-mêmes.

L'accès au système décisionnel semble un facteur important de changement environnemental même si des systèmes relativement fermés, néo-corporatistes, favorisant la coopération entre un nombre limité d'acteurs, sont plus efficaces pour la mise en oeuvre de solutions. Mais y a-t-il un lien évident entre ce qui est demandé et ce qui est mis en oeuvre ? Il est difficile de le savoir d'autant plus que, comme le suggèrent les auteurs, « the pattern of environmental policy has become similar even under extremely varying domestic conditions » (p. 312), et que les « closed policy networks of transport, energy, construction and agro-business nearly everywhere have been strong enough to obstruct preventive measures that go beyond end-of-pipe treatment » (p. 311). On retrouve finalement le constat de Vogel (1986), vu précédemment, où les « styles » nationaux de politiques influencent peu le choix des politiques publiques. De ce point de vue, la modernisation écologique peut ressembler à une action menée par les États qui s'imitent l'un l'autre dans le choix d'instruments, en fonction des modes. Il est ainsi frappant que l'on puisse décrire les changements en trente ans de politiques environnementales comme étant partout :

« ...[shifts] from regulatory strategies via market instruments towards more communicative and interactive policy strategies. ...these strategies evolved from narrowly defined, highly fragmented sectoral regulation, via more

comprehensive instruments (environmental impact assessment and the like), towards strategies which address the driving forces of environmental pressure, such as agriculture, industry, traffic, etc. and which aim to modernise these activities towards more sustainable development. » (Van Tattenhove & Leroy, 2000 : 24)

À tout le moins, la participation, dans les études que nous venons de voir et celles réunies par Jänicke et Weidner, n'est plus seulement une donnée du système politique mais un élément qui peut changer. Mais la nature réelle de cette participation reste nébuleuse, essentiellement parce qu'elle est caractérisée différemment par les différents auteurs et aussi parce qu'elle est multiforme. Des changements ont lieu tout autant dans la façon de faire des décideurs de l'État que dans les rapports entre les entreprises privées et l'État et aussi entre les entreprises privées et la société civile. Des entreprises peuvent ainsi s'allier à des groupes environnementaux pour développer et promouvoir des produits plus écologiques ; les entreprises signent des *covenants* avec l'État, soit des conventions ou contrats incluant des engagements précis concernant des objectifs environnementaux à atteindre (Van Tattenhove & Leroy, 2000 : 199-215). Mais ces exemples semblent plutôt relever de l'anecdote que de changements profonds dans les façons de faire ou encore, lorsque l'État est impliqué, ils pourraient être assimilés à des modifications aux approches de mise en oeuvre, et non à des stratégies sociales plus globales.

Le fait que la participation change et qu'on doive en parler plus directement permet cependant à certains auteurs de commencer à cerner quelques-uns de ses contours. Bressers et Plettenburg (1997: 121), par exemple, traitant de l'exemple néerlandais, suggèrent que « the Environmental Management Act, which came into effect in March 1993, has widened the opportunity for participation as well as for

lodging objections and appeal ». La possibilité de participer et les instruments à la disposition des citoyens pour contester les décisions deviennent ouverts à une plus grande variété de catégories de citoyens.

La participation devient donc un résultat des actions politiques. Mais elle reste rattachée à ce qui semble importer le plus, soit l'atteinte d'une meilleure performance environnementale ou encore, une façon pour l'État de récupérer à ses fins une partie du discours environnemental. Afin de décrire ou qualifier la participation, on s'arrête en général à l'idée que les groupes environnementaux ou les citoyens directement affectés par des décisions puissent y participer, le plus souvent dans un contexte corporatiste. Ces analyses laissent plusieurs questions en plan. Les pays industrialisés ont-ils tous adoptés des règles similaires de participation ? Sinon, pourquoi ? Et alors, qu'est-ce qui explique que les changements aux règles de participation diffèrent entre pays ?

Une étude plus récente a accordé une place plus centrale à la participation dans l'analyse de l'amélioration écologique. Inspirés par une vision historique du rôle de l'État dans les sociétés capitalistes, par les analyses néo-marxistes et aussi par celles qui soulignent la relative autonomie de l'État, Dryzek et al. (2002) tentent d'évaluer la possibilité qu'émerge un État écologique (*Green State*). Ils ont choisi quatre États, soit les États-Unis, la Norvège, la Grande-Bretagne et l'Allemagne parce qu'ils constituent des cas types du rapport entre l'État et la société civile. Ce rapport est défini sur la base de deux dimensions : inclusif/exclusif et actif/passif, et les États sont ainsi divisés en fonction de 1- leur relative ouverture aux représentants de divers intérêts

sociaux et 2- des efforts qui sont faits pour inclure ou pour exclure ces intérêts dans le processus décisionnel.

La trame de fond historique s'appuie sur l'idée selon laquelle l'État libéral occidental a traversé deux grandes crises successives qui définissent sa forme contemporaine, soit la révolution bourgeoise, puis l'intégration des travailleurs aux processus décisionnels au sens large, incluant l'extension de la citoyenneté via les droits démocratiques de base et autres droits sociaux qui sont associés à l'État-providence. La crise écologique ou crise de conservation représenterait une troisième remise en question fondamentale que l'État doit affronter et se traduit par l'intégration des groupes environnementaux et éventuellement, par l'État écologique.

L'État capitaliste qui a émergé suite aux différentes crises obéit à des impératifs définis par un noyau de cinq fonctions – *core functions* – qui lui sont essentielles: l'ordre domestique, la survie, les revenus, le développement économique et la légitimation. La révolution bourgeoise s'arrime à l'impératif économique qui permet à l'État de se garantir une base fiscale toujours croissante sans modifier outre mesure les ponctions qui sont faites à la société; l'État-providence naît de l'instabilité potentielle créée par les actions et revendications des mouvements ouvriers, donc en réponse à la crise de légitimation.

La montée récente des écologistes fut au départ refoulée par les États occidentaux, jusqu'à ce que ce mouvement arrive à s'arrimer aux impératifs de l'État libéral, à savoir le développement économique et la légitimation, que l'on a associé plus haut à la modernisation écologique. Le potentiel des États à devenir véritablement des États écologiques est fonction de la possibilité qu'ont les groupes écologistes de

pénétrer l'État, ce qui ne se produit pas de façon linéaire. En effet, un meilleur accès à l'État ne signifie pas nécessairement une réelle intégration car il faut aussi le développement qu'une sphère publique se développe de manière distincte et autonome pour promouvoir des changements sociaux et permettant un contre-pouvoir à l'action et aux discours développés par l'État. Cette dernière idée, inspirée de Ulrich Beck, voit dans la société contemporaine l'émergence d'une modernité réflexive où les hypothèses proposées par la science sont contestées et débattues et où leur légitimité est remise en cause (voir Blühdorn, 2000: 89). L'émergence de processus participatifs et/ou d'une sphère publique autonome de l'État deviennent une réponse à cette crise de légitimité.

Ainsi, l'Allemagne (exclusif/passif) et la Norvège (inclusif/actif) représentent des exemples de modernisation écologique relativement probants en ce sens que leur performance environnementale est bonne. Mais l'Allemagne, dont le corporatisme légal limite l'accès aux groupes (pas complètement cependant), est mieux placée pour devenir un État écologique car elle exclut passivement des groupes de la sphère décisionnelle étatique qui vont plutôt s'organiser dans la société civile, hors de l'État.

Ce type d'analyse marque un changement important dans la littérature sur les politiques environnementales, changement en grande partie initié par les débats portant sur l'importance de la modernisation écologique. Alors qu'auparavant on a surtout inscrit l'analyse de ces politiques à la marge du système de développement des politiques publiques, on en fait maintenant un élément du noyau, du cœur des conditions de légitimité de l'État. De plus, les auteurs tentent de situer le débat

environnemental dans une perspective historique de longue durée, ce qui pourrait permettre de mieux centrer son originalité sociale.

Mais l'analyse souffre de certains problèmes. D'abord, on ne répétera pas assez les difficultés liées à la mesure de la performance environnementale comme critère de comparaison des États, comme le reconnaissent d'ailleurs les auteurs. Ensuite, on ne sait trop ce qu'est un État écologique. Les auteurs parlent d'inscrire les politiques environnementales comme des éléments du noyau, un impératif, mais qu'est ce que cela implique ? Comment est réconciliée la dichotomie entre nature et humains dans un tel État ? En fait, les auteurs ne soulèvent pas cet enjeu. De plus, étant donné les incertitudes sur la portée réelle de la notion de modernisation écologique et du concept de développement durable, comme tentatives de réconcilier les irréconciliables ou comme tentatives de cooptation de certains éléments du mouvement écologique, on peut douter de la portée réelle du concept d'État écologique comme nouveauté institutionnelle. Finalement, l'importance accordée aux mécanismes participatifs comme signe de changement radical est exagérée. Comme le dirait Blühdorn (95), critiquant Ulrich Beck :

If Beck were right, we could expect an unprecedented range of new opportunities to be regulated through an equally unprecedented extent of societal debate about the application of [new] technologies. In actual fact, however, this debate is hardly taking place – be it because it is consciously being suppressed, or because the majority – willingly or out of political frustration – is prepared to leave things as they are.

S'il est vrai que des changements en matière de participation du public ou des groupes environnementaux ont lieu, il faut être lucide quant à leur importance globale.

Une étude de Lafferty et Meadowcroft (2000) sur la mise en oeuvre des stratégies de

développement durable résume les efforts de consultation du public dans plusieurs pays. Si ces efforts sont parfois importants, rien n'indique qu'ils sont des aspects permanents de la façon de faire des gouvernements, ni qu'ils seront répétés. Une étude plus récente, suggérant une avancée des pratiques participatives dans l'établissement des stratégies de développement durable, montre qu'il s'agit quelquefois de conseils aviseurs nationaux pour le développement durable établis de façon permanente, mais le plus souvent, pour ce qui est des pays industrialisés, de mécanismes ad hoc (Swanson, Pintér, Bregha, Volkery et Jacob, 2004). Il est intéressant de noter dans cette même étude que les pratiques les plus innovatrices semblent être adoptées dans les pays en développement.

Un autre problème de cette présentation de Dryzek et al. tient à leur conceptualisation de la crise de conservation. En effet, à partir du moment où cette crise peut être divisée en deux sous-éléments qui peuvent s'opposer puis s'arrimer, soit à l'impératif économique (opposition à la croissance) soit à celui de légitimité, et que l'État est en mesure de résoudre par ses actions les deux aspects du problème, on peut se demander s'il y a vraiment eu crise et transformation dans le sens où l'apparition de la démocratie ou de l'État-providence l'ont été. Il serait parfaitement raisonnable de poser, surtout face à l'émergence d'un discours comme celui de l'écologie politique, que la notion de crise écologique est nettement exagérée, et surtout que, pour autant qu'il y ait des éléments de crise, les institutions existantes sont en mesure d'y apporter des solutions. Il nous semble que la démonstration de Dryzek et al. conduit directement à la conclusion que l'État contemporain, tel qu'il est déjà, a

été en mesure de résoudre la crise de conservation en la traitant avec les instruments développés pour aborder les « crises » économiques et de légitimité.

En fait, il semble qu'en voulant montrer que les interrogations écologistes ont eu pour effet de créer un changement important de nos sociétés, on laisse de côté une analyse minutieuse de ce qu'est ce changement et de ses possibles causes. Les études sur la modernisation écologique montrent tout autant la prise en compte de certains enjeux environnementaux que la perpétuation du statu quo. Mais on pourra rétorquer que le propre du changement est de n'être pleinement perceptible et compréhensible que lorsqu'il s'est complètement réalisé.

Ceci dit, les présentations de Dryzek et al. et de la majorité des auteurs revus ci-haut illustrent que le phénomène de la participation reste nébuleux. Celle-ci est tout à la fois un élément constitutif du système permettant de le qualifier et même d'expliquer le potentiel de changement, mais elle est aussi elle-même potentiellement changeante. L'action des acteurs sociaux, dont les partis politiques, peut modifier les rapports entre l'État et les groupes environnementaux mais on ne sait toujours pas ce qu'est la participation ni pourquoi elle peut changer, lorsqu'elle change.

3.4 Modernisation écologique et marchandisation.

Pour Mol et Sonnenfeld (2000), l'idée que l'État et le marché sont agents du processus de modernisation écologique va plus loin que de simplement dire que les problèmes environnementaux peuvent être pris en charge par les catégories traditionnelles de l'analyse économique néo-classique et par la technocratie. La prise en compte des questions environnementales via le processus de modernisation

écologique implique de réels changements aux institutions existantes. En fait, ce processus implique des changements par l'intérieur. Quels sont ces changements ?

Selon ces auteurs, d'abord, on remarque depuis le milieu des années 1990 que le lien entre croissance économique et la consommation des ressources naturelles se transforme, c'est-à-dire que la première peut avoir lieu sans la croissance de la seconde. Mais ce constat n'est pas encore généralisé ni nécessairement lié à des changements dans les structures de production. Ainsi,

...it is not physical improvements per se, however, but rather social and institutional transformations which have been and still are at the core of much current scholarship on ecological modernisation (Mol et Sonnenfeld, 2000, p.6).

Parmi ces changements, ceux retenus par les auteurs touchent aux éléments suivants :

1. La science et la technologie sont valorisées pour leur contribution à la détermination de solutions préventives incorporant des considérations environnementales;
2. Les dynamiques du marché et les agents économiques ont un rôle accru dans la réforme et la restructuration écologique;
3. L'État-nation devient plus décentralisé, flexible et des types consensuels de gouvernance émergent, abandonnant ainsi l'approche réglementaire autoritaire *command and control*. Il y a aussi un rôle accru pour les institutions internationales;
4. Les modifications du rôle, de la position et des idéologies des mouvements sociaux, lesquels sont davantage impliqués dans les processus décisionnels et adoptent une approche réformatrice;
5. La protection de l'environnement et la solidarité intergénérationnelle sont devenues des principes de base dont la remise en cause n'est plus acceptable socialement.

À partir de ces éléments décrivant la modernisation écologique, il nous semble que nous pourrions tout aussi bien légitimer le processus contemporain de marchandisation décrit par Jeremy Rifkin ou par Karl Polanyi, tels que vus au Chapitre 2. L'État socialise les problèmes environnementaux et les transforme en défi pour le savoir technique et le fonctionnement du marché en y intégrant des composantes de la science écologique. L'État établit aussi des mécanismes de mise en oeuvre avec l'aide de groupes choisis, le cas échéant, de façon variable selon les pays. Comment les mécanismes marchands et les principes écologiques sont-ils donc réconciliés ? Jusqu'à quel point les processus technocratiques de prise de décision autoritaires sont-ils abandonnés pour accorder plus de pouvoir aux acteurs de la société civile ou des communautés ? Comment le pouvoir est-il partagé ? Sur ces questions, la modernisation écologique est plutôt silencieuse, partant du postulat qu'il y a effectivement changement et donc que les quelques exemples empiriques choisis suffisent pour en témoigner.

De plus, le processus de modernisation écologique décrit semble aussi exclure l'idée que ce changement soit conflictuel. Par conséquent, pour revenir à notre sujet d'étude, la participation ou le changement démocratique ne sont pas problématisés. Ainsi, on ignore qui sont les porteurs des idées et du projet de modernisation écologique et on ne sait pas s'ils rencontrent des résistances, ni pourquoi.

Enfin, on ne peut s'empêcher de noter que ce que la modernisation écologique présente à titre d'innovations en matière de politique publique se retrouve aussi dans l'analyse des politiques sociales, quoiqu'expliqué un peu différemment. En effet, face aux pressions fiscales ressenties à la fin des années 1980, la plupart des États-

providence occidentaux ont examiné et adopté des approches en matière de mise en oeuvre des politiques qui font appel tant à la société civile qu'au marché.

Bien que nous soulevions des doutes sur la portée réelle de ce processus de modernisation écologique, notre but n'est pas de débattre de la réalité ou non du processus. Il suffit pour nos besoins d'indiquer que le concept n'a pas fait de la participation un élément de problématique; il ne l'explique pas. Le changement a lieu, et ce fait est simplement accepté comme vérité. Si, comme nous l'avons souligné au premier Chapitre 1, il n'y a pas de raison claire pour lier le changement écologique à la participation, ou plus généralement à la démocratie, il faut expliquer pourquoi cette dernière change lorsque l'État entreprend des réformes en matière de protection de l'environnement. S'il s'agit pour l'État de coordonner les actions sociales via l'intégration d'éléments choisis de la société, il faut situer ce moyen d'action par rapport à la participation et à la démocratie plus généralement.

3.5 Conclusion

La compréhension du rôle de la participation de la société civile dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques environnementales s'est affinée avec le temps et a pris une place de plus en plus centrale. Nous avons d'abord vu comment la participation était présentée comme un élément caractéristique de styles nationaux relativement stables. Malgré ces différences de style entre les pays, toutefois, les choix et résultats de politiques n'ont pas été jugés substantiellement différents.

Avec l'émergence de ce que l'on a appelé la modernisation écologique, apparaît une nouvelle réflexion sur le rôle de la participation qui prend d'ailleurs

empiriquement une plus grande place. On l'explique alors alternativement comme le produit d'un échange d'information, un partage de pouvoir ou de légitimité entre l'État et les militants écologistes. Certains la perçoivent aussi comme un moyen d'assurer une plus grande coordination des actions des acteurs sociaux dans le but d'obtenir de meilleurs résultats en matière de protection de l'environnement. Mais l'analyse empirique n'a pas permis de conclure qu'un plus grand rôle pour les écologistes ait influencé les résultats de politiques. Avec Dryzek, enfin, ce n'est pas tant l'intégration des groupes environnementaux que la résistance de l'État à cette intégration qui aurait permis le passage au « Green State », soit un État qui a intégré dans ses institutions dominantes, y compris dans le marché, certains principes écologiques.

Un aspect de ces analyses semble constant : la participation pourrait s'évaluer finalement à l'aune de son impact sur le changement des conditions environnementales. On n'explique cependant pas ce qu'elle est ni en quoi elle change. Et bien que les analyses permettent de constater qu'elle diffère entre les pays, parce qu'elle est rattachée à des mesures de changement environnemental on néglige l'exercice de décrire ce qu'elle est, ainsi que celui de la problématiser comme résultat de choix et luttes politiques.

L'approche que nous proposons est basée sur l'idée qu'il y a un processus de marchandisation de la nature qui est toujours en cours et sur l'idée que la participation correspond à une exigence des acteurs sociaux qui demandent à être impliqués et à avoir plus de pouvoir dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques qui ont une incidence environnementale. Comme nous l'avons vu avec Polanyi, les réactions au

processus de marchandisation sont la source du phénomène de protection sociale et de l'État-providence qui la met en œuvre dans le contexte contemporain.

Les gains associés à une participation accrue de la société civile aux processus décisionnels de l'État peuvent aussi être interprétés en tant que processus de création d'un droit dans la mesure où ils s'inscrivent dans la législation. Pour mieux comprendre la portée de cette affirmation, nous proposons de recentrer l'analyse afin de faire ressortir le caractère particulier de l'innovation sociale que constitue la participation aux décisions dans la création d'un droit à un environnement sain. Nous soutenons par ailleurs qu'elle ne peut être comprise qu'en la situant historiquement et géographiquement en fonction de la façon dont elle se manifeste dans différents pays. Comme nous le suggérons en introduction, et comme le rappellent Knoepfel, Lundqvist, Prud'homme et Wagner (1987 : 176) :

Since the appearance of environmental policies in all industrialised nations during recent decades, good environmental quality has been considered - without exception - a social right for citizens.

Les politiques environnementales incarnent ainsi une ou des notions de droit qui permettraient aux citoyens de poursuivre l'objectif de vivre dans un environnement sain. Reste à savoir comment en isoler le contenu en termes pratiques. Les mêmes auteurs nous suggèrent le choix méthodologique suivant:

By comparing environmental policies in terms of how they square normative propositions about the assignment of social rights to citizens, we can distinguish with greater clarity between policy responses in different countries according to the principal component of their content. (Knoepfel, Lundqvist, Prud'homme et Wagner, 1987 : 176).

Nous avons esquissé ce qui nous semble être un des aspects essentiels du droit à un environnement sain, soit celui de pouvoir participer et d'influencer le processus

de décision. Il nous faut voir maintenant ce que signifie en théorie la proposition de conceptualiser l'intervention des gouvernements sur l'environnement en ces termes. Il sera alors possible de concevoir l'évolution des politiques de l'environnement en termes de développement de l'État-providence et de la citoyenneté.

Chapitre 4 *État-providence, citoyenneté et protection de l'environnement.*

Avec ce chapitre, nous complétons la présentation des éléments théoriques et conceptuels nécessaires à la mise en oeuvre de notre analyse empirique. Celle-ci est basée sur l'hypothèse selon laquelle y a un lien étroit entre le développement de l'État-providence et les politiques environnementales, et plus particulièrement les droits de participation qui leur sont associés. Les grandes lignes de notre approche sont présentées dans ce chapitre afin d'introduire la partie empirique de notre thèse.

Dans ce qui suit nous examinons les implications de la proposition selon laquelle la participation est un droit à l'environnement. La participation est aussi un droit de l'État-providence et se situe au sein d'un ensemble de droits civils, politiques et sociaux dont les combinaisons particulières reflètent les différences entre États-providence et leur histoire. Nous présentons maintenant notre approche, inspirée principalement des travaux de Gösta Esping-Andersen (1990), Thomas H. Marshall (1963) et Karl Polanyi (1983).

Nous avons vu jusqu'à présent que dans les sociétés industrialisées, la nature est généralement marchandise ou, du moins, elle est appelée à le devenir. Ce processus de marchandisation est mené par les États et il est conflictuel. Ceci implique que des forces sociales s'affrontent dans l'arène politique, que l'État n'agit pas toujours indépendamment de ces forces et que le résultat de l'action de l'État est relativement indéterminé. La forme marchandise n'est cependant pas la seule qui existe et n'est pas la résultante obligatoire des conflits sociaux. Il y a d'autres formes d'organisations

sociales qui peuvent se créer pour gérer une ressource donnée sans qu'intervienne un processus de marchandisation, comme nous l'avons vu au Chapitre 2.

Nous avons proposé de conceptualiser les politiques environnementales en tant que manifestation d'un conflit sur les commons afin de mieux faire ressortir les enjeux sociaux qui portent sur l'importance relative de l'État, des mécanismes marchands et d'un rôle plus ou moins grand pour la société civile, dont les communautés, dans un contexte général où la forme marchandise est privilégiée. Dans le contexte des commons, des citoyens luttent afin de participer aux règles de décision concernant l'utilisation des ressources, la disposition des rejets ou le contrôle de la pollution. Ces règles de décision sont variées et prennent forme au sein d'un grand nombre d'institutions, certaines ayant un caractère plus permanent.

Au Chapitre 3, notre examen des études des politiques environnementales en perspective comparée suggérerait que le changement environnemental peut être contraint ou facilité par ces structures institutionnelles (par exemple la séparation des pouvoirs, le fédéralisme, les formes de représentation des intérêts (néo-corporatisme), les partis politiques au pouvoir, la centralisation ou la décentralisation), qui favorisent à divers degrés l'expression d'intérêts ou de volontés différents. Ces structures incluent aussi la capacité des États à mettre en oeuvre de nouvelles initiatives.

Les études comparées suggèrent aussi que si une partie du changement peut se produire grâce aux possibilités qu'ont les groupes défenseurs de la protection de l'environnement d'influencer les décisions de l'État, il peut aussi résulter de transformations directement apportées à ces possibilités d'influence, dont les formes de participation aux processus de décision. En d'autres mots, les possibilités

d'influence sont tout à la fois une variable intermédiaire et une variable dépendante. Du coup, l'influence réelle du mouvement écologiste est difficile à saisir : il n'est pas aisé de lier ses revendications aux *outputs* en termes de politiques publiques, et ce, d'autant moins à partir d'un examen de la performance environnementale de pays. On peut toutefois examiner le rôle des citoyens dans la prise de décision comme l'un de ces *outputs*.

Afin de mieux en comprendre la nature, nous avons soulevé dans les chapitres précédents la pertinence de situer la problématique environnementale dans un cadre socio-historique plus large qui s'appuie sur l'idée que la nature, comme le travail, a été graduellement transformée en divers biens sur des marchés par le processus de marchandisation. Suivant la proposition de Knoepfel et al. (1987), en concentrant l'analyse sur la question normative de la *détermination des droits sociaux incorporés aux politiques environnementales*, nous sommes en mesure de proposer l'idée selon laquelle *les principes qui fondent les interventions de l'État-providence permettent de comprendre l'évolution des politiques de protection de l'environnement en tant que politiques sociales*. Ces principes portent sur la relative égalité des citoyens, et les politiques de protection de l'environnement incorporent ou sont constituées par, en particulier, le droit social de participer aux processus de décision.

Comme nous le verrons plus loin, certaines approches visant à comprendre les interventions de l'État-providence dans les pays industrialisés sont en effet associées à la comparaison des droits sociaux, lesquels se distinguent d'autres catégories de droits, dont les droits politiques et les droits civils. Nous préciserons plus loin ces notions. Le rapport que nous établissons entre l'État-providence et la protection de

l'environnement ne dépend toutefois pas de la caractérisation du droit de participation. Ce qui importe, c'est que la protection de l'environnement soit comprise comme forme particulière de protection sociale. *La question que nous devons alors examiner est de savoir si, et dans quelle mesure, les principes qui fondent l'action des États en termes de politique sociale fondent aussi leurs actions en matière de politique de l'environnement.* Pour répondre à cette question il nous faudra distinguer l'intervention des États, d'une part, en termes du couple marchandisation/démarchandisation et, d'autre part, en termes du contenu plus spécifique des droits créés, que nous appelons le contenu de la citoyenneté. Une fois la variable de participation opérationnalisée, ce qui est l'objet du chapitre 5, notre première tâche empirique sera d'examiner les liens entre les facteurs explicatifs de l'État-providence et le droit de participation en environnement. C'est l'objet du chapitre 6.

L'État-providence s'inscrit aussi dans un contexte plus général de citoyenneté où différentes catégories de droits coexistent. Nous avons vu, au premier chapitre, que le droit de l'environnement a été jusqu'aux années 1970 relativement limité à la régulation des rapports entre propriétaires, ce qui relève du droit civil. Avec l'occupation croissante du champ environnemental par l'État, la nature du droit en matière d'environnement se transforme.

Les discussions théoriques sur le développement de la citoyenneté, qui se sont développées parallèlement à l'analyse comparée des États-providence, montrent un lien historique dans l'évolution de différents droits qui peut s'avérer important pour comprendre l'émergence des droits sociaux. Il apparaît ainsi que la structure de droits

existants peut fournir des indications quant aux stratégies disponibles aux acteurs sociaux pour faire des gains supplémentaires.

Les liens entre les différentes catégories de droit seront ainsi examinés à la lumière des analyses et théories de la citoyenneté, en commençant par l'importante contribution des travaux de Marshall (1963). Certaines conclusions des débats sur le développement historique des droits de citoyenneté rejoignent en grande partie les résultats issus de l'étude comparée des États-providence comme créateurs de droits sociaux, et les complètent, en soulignant le rôle et les stratégies potentielles disponibles aux mouvements sociaux. Au Chapitre 7, nous tenterons de compléter l'analyse faite au Chapitre 6 à la lumière des idées suggérées par les théories de la citoyenneté.

Nous allons maintenant approfondir ces questions, après avoir, dans un premier temps, examiné comment le lien entre l'État-providence et l'environnement a pu être amené dans les écrits portant sur le développement des politiques environnementales. Nous verrons en fait que ce lien n'a pas été vraiment conceptualisé, bien qu'il ait été soulevé à quelques reprises. Nous verrons cependant qu'il est possible d'esquisser certains parallèles entre l'analyse des politiques d'environnement et les réflexions qui ont guidé les différentes écoles de compréhension du phénomène de l'État-providence. Ces parallèles sont expliqués de façon satisfaisante à nos yeux en posant que l'action des États en matière de protection de l'environnement suit une logique similaire à celle de la protection sociale, conséquence du processus de marchandisation.

4.1 État-providence et protection de l'environnement : une première exploration

Le lien entre l'État-providence et la nature n'est pas fréquemment soulevé dans la littérature. Ceci pourrait être dû à plusieurs facteurs, dont l'explication de l'émergence des politiques de protection sociale comme conséquence normale du succès des États occidentaux en matière économique, succès qui, par ailleurs, a été perçu comme une cause fondamentale des problèmes environnementaux. Buttel (1978) constate ainsi que les membres de la classe ouvrière aux États-Unis, qui voient la croissance économique et les institutions de l'État-providence comme une façon de combattre les inégalités économiques, n'appuieront pas des réformes ou mesures réglementaires qui mettraient en danger la croissance économique²⁰. Bien que ce point de vue soit compatible avec l'idée générale selon laquelle l'écologie politique est en partie une critique du capitalisme industriel, il est plus difficile à concilier avec les deux observations suivantes : 1- les modes de représentation des intérêts néo-corporatistes favorisent une meilleure performance environnementale (Jänicke, 1992 : 55-56; King et Borchardt, 1994; Jänicke et Weidner, 1997 : 17; Jahn, 1998 : 120; Scruggs, 2001), et 2- les partis écologiques se sont fréquemment associés aux partis de gauche dans les années récentes pour former des gouvernements.

En ce qui concerne le premier point, l'effet du néo-corporatisme, en plus d'aider à la coordination des actions (une problématique que nous avons soulevée au Chapitre 2) est expliqué par le fait que les grandes organisations de travailleurs et d'employeurs peuvent faciliter l'observation et le contrôle des mesures législatives et

réglementaires. De plus, leur représentativité assure qu'ils sont en bonne position pour constater les effets des externalités environnementales sur leurs membres (Scruggs, 2001 : 687). On souligne aussi que l'implication des organisations ouvrières encourage l'adoption de solutions visant l'adaptation industrielle plutôt que des techniques de fin de chaîne de production (*end-of-pipe technology*) (King et Borchardt, 1994).

Bien qu'en parlant de néo-corporatisme on réfère le plus souvent au lien privilégié entre l'État et les grandes organisations de travailleurs et d'employeurs, on mentionne aussi parfois l'existence d'un lien privilégié entre l'État et certains groupes environnementaux dont le lien avec les mécanismes néo-corporatistes de décision n'est pas toujours clairement identifié (Dryzek et al., 2002). La question qui se pose est la suivante : comment sont intégrés les groupes environnementaux dans les processus néo-corporatistes, lorsqu'ils le sont ? En Allemagne, selon ces derniers auteurs, les groupes environnementaux sont essentiellement exclus, sauf en ce qui touche aux responsabilités directes du ministère de l'environnement. En Norvège, Dryzek et al. (2002: 20) parlent d'une bonne relation entre les groupes environnementaux, l'État et les entreprises, sans parler du rôle des travailleurs. Il semble ainsi qu'une bonne performance environnementale est possible, que les groupes environnementaux soient intégrés ou non dans le processus décisionnel.

En ce qui concerne la seconde observation sur le rôle des partis écologiques, certaines études montrent que la composition partisane du gouvernement n'a pas d'influence sur la performance environnementale, que les partis écologiques y

²⁰ Voir aussi Cotgrove (1982), Schnaiberg (1980), Vogel (1993 : 242) ou Kitschelt (1986, 1988) sur l'idée que les intérêts des organisations capitalistes et ouvrières peuvent aller à l'encontre des propositions des environnementalistes.

participent ou non (Jänicke et Weidner, 1997: 20). D'autres ont vu un rôle peu marqué mais significatif d'une orientation partisane pro-croissance sur des résultats environnementaux moins bons en matière de qualité de l'air (Strom et Swindle, 1993: 16). King et Borchardt (1994: 224), analysant 17 pays de l'OCDE, trouvent une influence significative positive (quoique statistiquement plutôt faible) des partis sociaux-démocrates – ainsi que du néo-corporatisme – sur une réduction de la pollution. Ils attribuent ce lien à l'idée selon laquelle les programmes sociaux-démocrates s'appuient sur la socialisation des coûts environnementaux et supportent l'action de l'État.

En examinant le rôle des partis sur de plus longues périodes, Jahn (1998: 122) trouve que les partis sociaux-démocrates ont une influence positive sur la performance environnementale, alors que les partis libéraux ont une performance négative. Enfin, Goul-Andersen (1990a) remarque que l'écologie politique rejoint la social-démocratie sur son opposition au marché, bien qu'elle puisse aussi être associée aux partis néo-libéraux dans son opposition au rôle de la bureaucratie. L'opposition à la bureaucratie serait cependant un élément moins marquant que l'opposition au marché.

Utilisant une conceptualisation des États-providence en termes du niveau de leurs dépenses sociales, Jänicke (1992 : 51-52) rapporte l'existence d'une relation positive entre ces dépenses d'un côté, et un certain nombre d'indicateurs de performance environnementale de l'autre²¹. Les États-Unis, la Suisse et le Japon tranchent cependant avec le reste des pays étudiés dans la mesure où, à des dépenses sociales faibles, correspondent des indicateurs de performance environnementale

relativement élevés. Pour expliquer ces exceptions, Jänicke propose d'élargir pour ces pays la notion de protection sociale à celle d'auto-régulation sociale où l'État n'est pas directement impliqué dans la fourniture des bénéfices sociaux. Mais ces exceptions restent fondamentalement inexpliquées dans la mesure où la nature du lien entre l'État-providence et la protection de l'environnement n'est pas explorée. On peut supposer que le modèle implicite de développement de l'État-providence, longtemps utilisé dans la littérature comparative examinant justement les différences entre niveaux de dépenses sociale, s'appuie sur l'idée que celles-ci sont la conséquence de la croissance différenciée du niveau de richesse des pays²². Remarquons la similitude avec l'approche de Inglehart (1977) qui suppose aussi que l'intérêt porté à la protection de l'environnement est lié à l'augmentation de la richesse des pays.

Ce genre d'explication, cependant, fait face à un problème de transitivité. C'est-à-dire que la différence des taux de croissance entre pays explique les différences entre les niveaux de dépenses sociales qui, à leur tour, expliquent les différences entre les performances environnementales. Or, le lien entre la croissance économique et la performance environnementale n'est pas exempt d'ambiguïté (voir Jänicke et Weidner, 1997, section 2.3 de cette thèse; Strom et Swindle, 1993).

Plus généralement, le problème de fond de ce type d'analyse, et que l'on constate aussi pour la comparaison des États-providence, est que le niveau de dépense ne renseigne ni sur la portée des politiques sociales, ni sur leurs effets, de sorte qu'il

²¹ On a sommairement traité de la nature de ces indicateurs précédemment.

²² Voir Amenta, 1993; Kohl, 1981 : 308; Pierson, 1991 : 15-16; Quadagno, 1987 : 112-113, pour une brève exposition de cette approche; voir Esping-Andersen, 1990 : 19, pour une position critique.

est difficile de tenter d'expliquer ou d'infirmar le lien trouvé par Jänicke sur cette base.

Pour mieux comprendre l'action des États-providence, prenons deux interprétations complémentaires proposées par Pierre Rosenvallon : l'État-providence est d'une part vu comme société assurancielle et d'autre part comme une conséquence de processus historiques multiples (Rosenvallon, 1995 : chap. 1 et 2; voir aussi Ewald, 1986). Dans le premier cas, le concept clé est celui du risque : l'État-providence émerge dans la mesure où est acceptée l'idée que les individus doivent être protégés contre des risques, ou contingences, qui échappent à leur contrôle, dont ils ne sont pas et ne peuvent pas être responsables. Ces risques, associés au développement du capitalisme industriel, sont ceux auxquels les individus sont confrontés lorsqu'ils font face à des difficultés temporaires, comme la maladie ou l'accident. Lorsque la force de travail est marchandisée, les individus sont essentiellement dépendants de la vente de leur force de travail sur le marché pour assurer leur survie, de sorte qu'ils doivent faire face aux risques d'interruption involontaire de leur activité. Ces risques sont perçus – en fait deviennent – comme étant d'origine sociale et non individuelle.

Suivant cette conception des États-providence occidentaux, que nous adoptons et approfondirons plus loin, Gøsta Esping-Andersen a déterminé qu'ils pouvaient être caractérisés en termes de régimes distincts (Esping-Andersen, 1990). Trois idéaux-types sont ainsi développés, soit le libéral, le social-démocrate et le conservateur, reflétant les circonstances historiques et les configurations des forces sociales qui ont influencé leur développement, ainsi que les principes sur la base desquels ils sont construits. Appliquant cette caractérisation des régimes de l'État-providence à

l'analyse des performances environnementales, Jahn (1998) ne trouve pas d'effet. Cependant, quoique non significative, le signe de la relation entre l'État-providence libéral et la performance environnementale est négative, alors que les deux autres types d'État providence ont une relation positive. Ici aussi, cependant, le lien entre l'État providence et la performance environnementale n'est pas explicité, mais simplement examiné empiriquement.

François Fourquet (1993) voit la protection de la nature comme phénomène potentiellement révolutionnaire, un peu comme Dryzek et al. (2002) que nous avons vu au Chapitre 3. La différence avec Fourquet c'est que ce n'est pas un nouveau type d'État qui émerge mais plutôt l'apparition de nouvelles attributions de l'État-providence. Pour cet auteur (30) :

De même que le mouvement ouvrier fut le moteur de la création des institutions sociales, de même le mouvement environnemental fut le moteur des institutions "environnementales", spécialisées dans la protection de la nature.

Ce sont des institutions telles que les ministères de l'environnement qui à ses yeux reflètent cette institutionnalisation. L'idée selon laquelle l'État-providence peut étendre ses prérogatives aux questions environnementales est intéressante, mais il faut voir que les conditions d'émergence des ministères de l'environnement et des responsabilités qui leur ont été assignées diffèrent sensiblement selon les pays. En fait, la distance entre les institutions que l'on associe à la protection sociale et celles de protection de l'environnement peut être moins grande qu'il n'y paraît.

L'idée d'une proximité historique et fonctionnelle entre protection de l'environnement et protection sociale a été explorée par Giandomenico Majone (1993).

Dans une discussion sur les possibilités d'émergence d'un État-providence européen et de politiques sociales supranationales, il propose l'idée suivante : bien que d'un point de vue analytique il soit possible de distinguer les politiques sociales et les régulations sociales, dont la protection de l'environnement ou les règles concernant la santé et sécurité au travail, en pratique, les institutions étatiques qui ont pris en charge ces fonctions sont historiquement liées, au point de former un domaine de politique commun. Nous avons procédé à une vérification très sommaire de cette idée et dans les derniers trente ans, en effet, la responsabilité de la protection de l'environnement a été confiée à un nombre de ministères aux fonctions diverses. Bien que dans de nombreux pays des institutions autonomes chargées de la protection de l'environnement aient émergé, dans de nombreux cas elles n'ont pas toutes les responsabilités qu'elles partagent encore avec d'autres ministères (Weale, Pridham, Williams et Porter, 1996). En Grande-Bretagne, par exemple, le ministère de l'environnement est issu de trois autres ministères : Logement et Gouvernement Local (*Housing and Local Government*) ; Travaux et Constructions Publics (*Public Building and Works*) ; et Transports (Haigh, 1990). Aux Pays-Bas, le ministère responsable de l'environnement est aussi responsable du logement social. En France, avant 1971, les questions de pollution du ressort du Ministère de l'industrie, mais les conséquences de cette pollution relevaient du Ministère de la Santé (Bennett, Commolet, Haigh et Schreiber, 1991). En Autriche, l'actuel Ministère de l'environnement est aussi responsable des questions touchant la jeunesse et la famille. Enfin, aux États-Unis, avant la création de l'Environmental Protection Agency (EPA) en 1970, la réglementation de la pollution de l'eau et de l'air étaient sous la

responsabilité d'agences liées au département de la Santé, de l'Éducation et du Bien-Être (*Department of Health, Education, and Welfare*) (Hays, 1987).

Mais le fait que des fonctions associées à la protection de l'environnement aient été historiquement prises en charge par un certain nombre d'institutions associées à l'État-providence ne doit pas dissimuler le fait que ces mêmes fonctions ont été souvent placées sous la responsabilité de ministères dont la vocation principale était le développement économique. De plus, la proximité institutionnelle ne dit pas grand chose, a priori, des principes qui gouvernent les interventions de l'État. On pourrait interpréter de telles situations comme preuve de la marginalisation des questions environnementales, du moins à certains moments de l'histoire des politiques environnementales.

Dans un texte visant à approfondir la nature des liens entre la régulation sociale et la politique sociale, Claus Offe (1996 : 76-77) distingue deux approches à l'analyse du débat réglementation-déréglementation qui affecte le développement de ces politiques, un débat qui se retrouve aussi bien dans les cercles académiques que dans la sphère politique à proprement parler. La première de ces approches est basée sur l'utilisation de concepts économiques à partir desquels on tire une vision du bien commun. Dans ce modèle, les groupes d'intérêt menacent l'atteinte de cet objectif de bien commun en poursuivant leurs intérêts privés dans l'arène publique. La seconde approche présente le débat à partir de l'opposition entre constellations de forces politiques distinctes, séculaires, qui repose sur des orientations idéologiques à l'égard de la justice sociale et du rôle de l'État. Un rapprochement peut être fait avec l'analyse de Jasper (1990), vu au Chapitre 3, concernant l'importance du système partisan

au développement de l'État-providence et à l'un de ses éléments, à savoir la régulation sociale. Ce raisonnement expliquerait les effets positifs trouvés entre néo-corporatisme, partis sociaux-démocrates et performance environnementale.

Mais si les institutions et les forces idéologiques liant les deux domaines de politique sont similaires, il faut tout de même davantage d'éléments afin de préciser cette relation. Kitschelt (1993 : 14) fait rapidement allusion à une idée que nous avons déjà soulevée, mais qui va au-delà de la question de la protection de la nature, lorsqu'il suggère que le mouvement environnemental et le mouvement féministe :

...oppose the commodification of society in a capitalist market economy, be it through the undervaluation of nature and space or the transformation of individual and collective identities by economic exchange relations.

Comme Fourquet (1993 : 30) le suggère aussi, l'État-providence prend en charge la protection de l'environnement comme il prend en charge la protection sociale, c'est-à-dire en réaction au processus de marchandisation. Cette idée de marchandisation que nous avons vue plus haut dans l'analyse des commons, tirée en partie de l'analyse de Karl Polanyi dans *La Grande Transformation*, constitue pour nous le cœur du lien entre les domaines d'intervention nommés régulation sociale et politique sociale. Le processus de marchandisation est cependant complexe et il est trop simple d'avancer, comme le fait Kitschelt, que l'ensemble du mouvement environnemental et l'ensemble du mouvement féministe s'opposent à la marchandisation.

4.2 Marchandisation, État-providence, et protection de l'environnement

Comme nous l'avons déjà noté, Karl Polanyi (1983) montre que l'institution du marché n'a rien de naturel et relève de choix politiques. Polanyi présente aussi les conséquences de l'extension de la sphère marchande dans des secteurs d'activité qui auparavant obéissaient à une logique différente. C'est ce qu'il entend par la marchandisation. Celle-ci repose sur trois processus : la marchandisation de la monnaie, celle du travail et celle de la nature (de la terre). Il nomme ce triple processus le premier mouvement. Le second mouvement en est un d'opposition que Polanyi décrit comme mouvement de protection sociale

...qui vise à conserver l'homme et la nature aussi bien que l'organisation de la production, qui compte sur les divers soutiens de ceux qui sont les plus directement affectés par l'action délétère du marché – en premier lieu, mais pas exclusivement, la classe ouvrière et les propriétaires terriens – et qui adopte pour méthodes la législation protectrice. (Polanyi, 1983 : 182).

Selon Polanyi, le lien marchand détruit le lien social pour le remplacer; d'où le second mouvement, l'opposition, qui implique l'intervention de l'État. D'une certaine façon, l'État tenterait soit de re-socialiser les liens marchandisés, soit de limiter les effets du marché sur ces liens sociaux. Mais ceci ne nous dit pas ce que, en pratique, cette re-socialisation veut dire.

Le travail d'Esping-Andersen (1990) fournit quelques pistes. Cherchant à expliquer les différences entre les politiques sociales de plusieurs pays de l'OCDE, l'auteur se sert du critère de démarchandisation du travail comme point de départ de sa comparaison. Remettant en question les stratégies de recherche axées sur des variables exclusivement quantitatives de dépenses faites par l'État, l'auteur construit plusieurs

indicateurs qui incorporent des caractéristiques institutionnelles rendant compte à la fois de l'histoire du développement des politiques sociales des pays étudiés et aussi du critère de démarchandisation. L'analyse permet d'abord de voir que lorsque l'État agit dans la protection sociale, définie relativement au rapport salarial, il démarchandise. Il protège les travailleurs contre les risques associés à leur condition de marchandise et à leur dépendance au revenu salarial. Le résultat de la démarchandisation est le fait de caractéristiques héritées du passé, et des résultats institutionnalisés des luttes politiques plus récentes, qui expliquent les principes d'intervention en matière sociale.

En s'appuyant sur des données sur les régimes de pension, d'assurance maladie et d'assurance chômage, Esping-Andersen (1990 : 21-33) définit trois types idéaux. Le premier est le type conservateur, où les niveaux et les conditions d'accès aux bénéfices accordés aux citoyens varient en fonction de l'appartenance à des catégories sociales différentes, héritage absolutiste qui touche tous les pays où l'attribution de privilèges est associée au maintien de statuts différenciés. Les cas de l'Allemagne et de la France en seraient des exemples. Le deuxième est le type libéral, où le niveau de démarchandisation est le plus faible ; l'efficacité marchande y est plus centrale et les bénéfices y sont accordés essentiellement en fonction des besoins. Les démocraties anglo-saxonnes correspondent en gros à ce schéma. Enfin, le troisième type est social-démocrate où le niveau de démarchandisation est élevé et où les politiques sociales sont les plus universalistes : les niveaux et conditions d'accès aux bénéfices sont accordés de façon relativement moins restrictive et moins différenciée que dans les autres mondes de l'État-providence. Les pays scandinaves, en particulier la Suède, en sont des exemples.

Ce sont bien sûr des idéaux-types. Aucun État ne correspond parfaitement à un type ou à un autre bien que certains s'en rapprochent. Plusieurs critiques ont été faites à cette approche dont le fait qu'elle colle trop aux cas américain, allemand et suédois, limitant les possibilités réelles de généralisation²³. Une critique plus récente de l'approche, proposée par Alexander Hicks et Lane Kenworthy (2003), suggère que les types libéraux et socialistes sont en fait les pôles extrêmes d'une seule et même dimension que les auteurs nomment le libéralisme progressiste. Selon eux, les trois régimes d'Esping-Andersen sont constitués de réunions de pays présentant des scores élevés dans trois dimensions; deux de ces deux dimensions, libérale et social-démocrate, s'opposent sans être fondamentalement distinctes, alors que le type conservateur serait réellement distinct. Néanmoins, qu'il s'agisse de trois régimes ou de deux dimensions (dont l'une contient des extrêmes aux principes qui s'opposent sur plusieurs points), ne modifie pas le fait que les principes qui fondent les approches des différents pays diffèrent de façon assez marquée pour constituer des univers empiriquement distincts. Il est utile de profiter des avantages heuristiques de la démarche proposée par Esping-Andersen (comme le font d'ailleurs Hicks et Kenworthy) et de modifier certains éléments de la typologie le cas échéant (Charles Ragin, 1994). Pour les fins de notre thèse, nous retenons le point de départ proposé par Esping-Andersen et évaluerons si nécessaire nos résultats à la lumière de la critique apportée par Hicks et Kenworthy.

²³ Voir en particulier Francis G. Castles et Deborah Mitchell (1992), pour qui la création des indices de démarchandisation est biaisée par le traitement des tests d'actifs et de revenus ('means test') et par l'utilisation des niveaux de bénéfices qui recrée le problème des indicateurs centrés sur les dépenses.

Notre thèse s'appuie donc sur l'idée que les politiques de protection d'environnement sont des politiques sociales dans le sens où elles démarchandisent. Elles peuvent, par exemple, faire en sorte que les ressources naturelles ou les lieux de rejets des déchets deviennent définis comme des écosystèmes ou des communs à propriété collective, obéissant à des règles de fonctionnement qui ne sont pas réductibles à celles du marché²⁴. Il apparaît assez évident que le sens de démarchandisation de la terre auquel réfère Polanyi est différent de celui auquel on l'associe dans cette thèse, bien que l'auteur soit conscient des enjeux environnementaux contemporains lorsqu'il évoque l'idée de démarchandisation de la nature. Les acteurs diffèrent – il ne s'agit pas uniquement des propriétaires terriens ou paysans - et la problématique environnementale a changé. On peut cependant aussi soutenir que malgré ces changements, la problématique de la marchandisation de la nature fait partie intégrante de la compréhension de l'évolution historique de l'État-providence, au début des années 1970 et encore aujourd'hui.

Le rôle de l'État doit donc en premier lieu être compris comme un instrument potentiel de démarchandisation de la nature. On a vu au Chapitre 2 que le mécanisme de la marchandisation est complexe et que le contenu de la démarchandisation peut être extrêmement variable. Ce point est bien illustré par un texte de Ilona Ostner et Stephan Lessenich (1996), qui montre que pour bien comprendre le contenu de la citoyenneté sociale des femmes, qui suit leur démarchandisation, il faut s'attarder à bien comprendre dans quelle mesure leur travail est marchandisé. S'il y a des entraves

²⁴ Ceci n'implique en aucune façon que l'intervention étatique s'oppose à une vision marchandisée de la nature, comme l'analyse de Polanyi le laisse bien comprendre.

sociales à l'entrée des femmes sur le marché du travail, en particulier dû à leur rôle de mère, la portée de la démarchandisation de leur travail et les droits qu'elles pourront revendiquer en seront affectés. Dans un contexte où certains droits ne leurs seront accordés qu'à titre de travailleuses, les femmes ont avantage à marchandiser leur travail.

Comme nous l'avons vu dans le contexte de l'environnement, les luttes pour la démarchandisation impliquent nécessairement une façon de lier la société civile – incluant les communautés – aux décisions, dans la mesure où la participation s'oppose potentiellement à une façon de coordonner des actions qui serait induite par l'institution de droits de propriété, conduisant à la création d'un marché auto-régulateur. Sans participation de la société civile, les actions de l'État peuvent être interprétées comme une démarche de marchandisation ou de re-marchandisation administrative, selon le concept proposé par Claus Offe (1984 : 124), où les actions de l'État peuvent être « ...politically creating conditions under which legal and economic subjects can function as commodities ». La participation ne garantit pas à elle seule la démarchandisation, mais elle signale une potentialité. Ainsi, pour revenir à l'exemple des pêches, un système de gestion basé sur des droits de propriété pourrait prévoir des mécanismes de participation des propriétaires afin de déterminer, par exemple, les modes de contrôle de leurs activités. Un tel modèle est plus démarchandisé que si l'État définissait seul ces contrôles ou si le marché était laissé libre d'opérer simplement parce que dans un système de marché, l'État est présupposé préférer la marchandisation. Ceci implique aussi que le résultat contraire à la propriété privée de la nature ou de ses composantes n'est pas nécessairement la propriété publique, car les

formes d'intervention d'un l'État qui démarchandisent ne se limitent pas à une appropriation publique des ressources ou à une socialisation des problèmes de pollution. Cette caractérisation de la démarchandisation diffère de celle que l'on trouve généralement dans l'analyse des politiques sociales où l'on accepte l'idée que l'intervention de l'État est, en soi, un signal de démarchandisation. En environnement, à notre avis, ce n'est pas suffisant. La participation est un élément nécessaire à la démarchandisation.

Si l'on applique le schéma d'Esping-Andersen à l'analyse comparée d'une politique d'environnement, il nous faudra donc commencer par l'examen du degré de démarchandisation. Vient ensuite le *contenu* de la démarchandisation où il nous faut spécifier la nature du droit social créé par l'intervention de l'État, soit le contenu de la citoyenneté. C'est ce que nous entreprenons empiriquement au Chapitre 5, où la notion de participation est analysée pour en faire ressortir différents éléments de citoyenneté. Examinons d'abord plus avant comment la littérature traite de la question de la citoyenneté en environnement.

4.3 Contenu de la citoyenneté

L'État peut démarchandiser, du moins en partie, les travailleurs et la nature. Ce faisant, il crée des droits sociaux ou une citoyenneté sociale. La question est de savoir quels sont ces droits. La volonté de participer aux processus décisionnels, et en particulier l'obtention d'un droit à participer, nous semblent caractériser la réaction à la marchandisation de la nature et sa concrétisation en matière de citoyenneté. Mais y

aurait-il d'autres façons de caractériser le contenu de la citoyenneté sociale liée à l'environnement ?

Les discussions théoriques sur la citoyenneté et l'environnement insistent sur plusieurs nouveautés des critiques écologistes. Celles-ci sont de trois ordres. D'abord, les problèmes environnementaux impliquent une re-définition de la notion de communauté territoriale; en second lieu, il est suggéré que les problèmes environnementaux engendrent un rapport nouveau entre les générations; enfin, comme nous l'avons vu Chapitre 1, les questions environnementales impliquent une re-définition du statut de la nature. Nous verrons dans ce qui suit que ces défis sont réels, bien qu'ils ne soient pas tous nouveaux à proprement parler, ni, surtout, qu'ils impliquent que les États occidentaux ne soient pas en mesure de les prendre en compte via les institutions et les principes de citoyenneté existants.

Il est vrai que les problèmes environnementaux échappent aux définitions territoriales de l'État-nation. La pollution, par exemple, produite à un endroit de la planète, sur le territoire d'un pays donné, fait ressentir ses effets dans d'autres pays. C'est le cas des pluies acides. La gestion de tels problèmes peut difficilement être limitée à la prise en compte des seuls effets ressentis dans les pays 'producteurs' de cette pollution et devrait donc, en principe, impliquer des négociations entre plusieurs pays. La même analyse prévaut pour l'exploitation des ressources comme les forêts tropicales ou encore les pêches. Mais cette question de l'extra-territorialité n'est pas limitée au seul problème écologique. La régulation des échanges économiques et financiers internationaux soulève depuis longtemps des problèmes importants de juridiction nationale et a inspiré la création d'institutions internationales qui n'ont pas

remis en cause, en essence, le rôle de l'État dans la sphère économique. Ni d'ailleurs son rôle prépondérant comme lieu de définition de la citoyenneté. De plus, les études rassemblées par Jänicke et Weidner (1997 : 21) et par Jordan, Wurzel et Zito (2003) confirment qu'en pratique l'État reste encore l'acteur le plus important pour comprendre la performance environnementale des pays.

On a aussi avancé que les choix environnementaux impliquent une réflexion inter-générationnelle d'un ordre différent dans la mesure où ils portent sur la survie de l'espèce humaine, et sur les devoirs que cela implique pour les générations actuelles (Roche, 1992 : 48-54). Cet aspect inter-générationnel des problèmes environnementaux, popularisé en 1987 par le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement ne fait que ramener sous un jour différent une question qui est déjà centrale, au cœur des relations humaines. L'instruction obligatoire est un exemple évident d'intervention étatique visant le bien-être des générations futures. Comme le dirait Marshall (1963), le droit à l'éducation n'est pas tant un droit des enfants d'être éduqués que celui des futurs adultes de pouvoir pleinement exercer leur rôle de citoyen. Les régimes étatisés de pensions de vieillesse posent aussi des questions sur la façon dont la solidarité inter-générationnelle se manifeste. Plus généralement, toute analyse des liens sociaux doit faire face aux questions des liens inter-générationnels²⁵. Sur cette question, comme sur celle des relations internationales, la nouvelle donne environnementale ne pose pas vraiment de nouveaux défis. On peut bien sûr convenir qu'elle peut exacerber certaines tensions, qui se manifestent déjà dans un système international divisé territorialement et par la

remise en question des visions existantes d'une communauté humaine universelle, se projetant dans le futur, sans égard aux futures conditions écologiques.

Si, par ailleurs, on peut juger attrayant l'argument de plusieurs auteurs à l'effet que la réelle nouveauté et le réel défi posé par le mouvement écologiste moderne est le statut de la nature relativement à celui des humains, il reste qu'en termes d'action de l'État et de compréhension de la citoyenneté, les conséquences en sont difficiles à évaluer. La raison principale, comme nous l'avons vu au premier Chapitre, étant que la nature ne peut pas être à proprement parler un sujet de droit et que ceux qui s'expriment en son nom restent des humains, citoyens par ailleurs (Roche, 1992 ; Ferry, 1992). Surtout, il n'est pas évident d'interpréter sans ambiguïté le sens d'un statut particulier pour la nature qui serait inscrit dans une politique. La protection des espaces naturels excluant toute activité humaine, pour reprendre cet exemple, pourrait ainsi être justifiée soit comme la création d'un statut particulier pour la nature soit comme la protection de la nature pour les générations futures. Plus cyniquement, on pourrait interpréter la création de tels espaces comme l'établissement de zones exclusives de recherche pour les biologistes, accordant ainsi un droit exclusif à certains scientifiques dont les objectifs réels – sans doute la connaissance – resteraient indéterminés. La question des droits des animaux se rapprocherait peut-être davantage de la notion de droits de la nature mais elle n'évite pas l'écueil que constitue l'absence d'un sujet de droit au sens où on l'entend normalement.

Comme nous l'avons vu au premier Chapitre, la remise en cause du lien entre les humains et la nature est vraiment une nouveauté qui caractérise le discours de

²⁵ On peut lire Michel Juffé (1995) pour avoir une illustration originale de cette problématique.

l'écologie politique. Mais sa prise en compte en termes de droits mène directement à une interrogation sur qui devraient être les sujets de ce droit, ceux-ci ne pouvant être qu'humains. Que reste-t-il aux défis posés à la citoyenneté par la question environnementale ? D'une part, bien sûr, l'examen empirique des droits associés à la protection de l'environnement reste à faire, mais il faut aussi mieux comprendre l'écologisme dans son contexte historique et social, axé sur le processus de marchandisation comme nous le proposons, et qui, par les réactions qu'il implique, oppose des visions participatives et non-participatives au sein des processus décisionnels.

4.4 Évolution du contenu de la citoyenneté

L'analyse du contenu de la citoyenneté et des théories qui portent sur son évolution permet d'examiner sous un angle différent le produit de l'action des États-providence, soit les droits sociaux. Ceux-ci ne sont qu'un aspect – important il est vrai – du cadre plus général de la citoyenneté. Les théories sur le développement de la citoyenneté examinent les liens historiques entre les divers types de droits : civils, politiques et sociaux. Pour les fins de cette thèse, une telle analyse permet de mieux circonscrire ce que l'on entend par droit social, et surtout, elle permet d'expliquer son développement, en complémentarité avec les théories sur le développement de l'État-providence inspirées de l'approche d'Esping-Andersen tel que le verrons plus en détail au Chapitre 6. L'analyse de la citoyenneté exige cependant que l'on revienne brièvement à la conceptualisation de la politique sociale.

La notion de politique sociale est en général circonscrite à un type d'intervention de l'État qui prend forme à la fin du XIX^e siècle. Le concept d'État-providence, ou en anglais Welfare State – l'État du bien-être – y est inséparablement associée, bien que dans le cas des études mentionnées plus haut, elle soit limitée à des interventions liées aux « imperfections » du marché du travail. On a vu qu'on associe à ces politiques des droits sociaux, une série d'obligations de l'État à l'égard de ses citoyens considérés comme les membres d'une communauté territorialement définie. On associe parfois aux droits des citoyens une contrepartie, des obligations vis-à-vis de la société. Une bonne part de la littérature sur la citoyenneté se concentre d'ailleurs sur ces questions²⁶.

Comme nous l'avons brièvement souligné, les travaux d'Esping-Andersen portent essentiellement sur le droit social c'est-à-dire sur les éléments de citoyenneté sociale pris isolément des autres éléments de la citoyenneté que sont les droits civils et politiques. Ces travaux et ceux d'autres chercheurs qui ont poursuivi le même questionnement ont permis des explications relativement solides aux différences entre les États. Mais leur questionnement principal reste le monde de la protection sociale compris dans un sens relativement étroit d'interventions définies par la démarchandisation du travail. La conception de la politique sociale que nous allons maintenant examiner considère que l'État, de manière plus générale, doit aller jusqu'à assurer les conditions d'épanouissement des individus. Cette conception ainsi que les théories de la citoyenneté qui y sont associées, permettent de tenir compte des revendications des mouvements sociaux.

²⁶ Pour un survol des théories de la citoyenneté on peut lire Kymlicka et Norman (1994).

Thomas H. Marshall, l'un des premiers penseurs de la citoyenneté en tant que produit politique et historique lié au développement des marchés, définit la politique sociale de façon relativement similaire à ce que l'on vient de voir, à l'exception qu'elle n'est pas a priori limitée par le monde du travail :

... social policy uses political power to supersede, supplement or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve on its own, and that in so doing it is guided by values other than those determined by open market forces (Marshall, 1975 : 15).

Selon Marshall, l'utilisation du pouvoir politique pour corriger le résultat du libre jeu des forces du marché fut légitimé en Angleterre au tournant du siècle dernier à partir du constat que certains problèmes, tel que la pauvreté ou la santé n'apparaissent non plus comme des problèmes moraux individuels, mais plutôt comme des problèmes sociaux (Marshall, 1975 : 32-34; voir Ewald, 1986, pour le développement des politiques sociales en France). Comme nous le soulignons à la fin du premier Chapitre sur la question du droit de l'environnement, jusqu'au début des années 1970 il était essentiellement confiné à la régulation des rapports de voisinage, ne confrontant que les droits des propriétaires. Après cela, il a pris une autre forme. D'abord inspiré par les déclarations de principes des États dans le cadre de rencontres et d'ententes internationales, le droit à l'environnement est devenu un droit social, un droit visant à protéger les citoyens nationaux des impacts environnementaux du progrès économique.

Selon Marshall, au début du siècle dernier trois grandes approches idéologiques déterminent, dans ses grandes lignes, le débat sur le rôle que devrait avoir l'État face à de nouveaux problèmes sociaux : 1) les socialistes prônent la prise en

charge par l'État de l'ensemble du système productif pour remplacer le système capitaliste de marché favorisant l'inégalité de revenus ; 2) les libéraux maintiennent que le marché est plus efficace dans la sphère productive mais que l'État peut intervenir pour en corriger les dysfonctionnements les plus évidents ; 3) les conservateurs considèrent que le marché fonctionne bien et que les problèmes de pauvreté sont mieux réglés par l'appel aux associations volontaires et à une meilleure morale individuelle (Marshall, 1975 : 38-39).

Autrement dit, Marshall soutient que la façon dont l'État doit intervenir pour corriger les imperfections du marché ou pour s'y substituer repose sur une lutte politique ayant des bases idéologiques données, opposant différents intérêts et systèmes de valeurs. Richard Titmuss reprend une idée similaire lorsqu'il suggère que la notion d'État-providence varie selon le pays d'où l'on vient et selon les raisons qui font que l'on s'intéresse à la question. Conséquemment, il propose la définition suivante des politiques sociales :

Social policy is basically about choices between conflicting political objectives and goals and how they are formulated; what constitutes the good society or that part of a good society which culturally distinguishes between the needs and aspirations of social man in contradiction to the needs and aspirations of economic man (Titmuss, 1974 : 49).

Chez Marshall et Titmuss on retrouve cette idée commune à savoir que l'État intervient lorsque le problème est perçu comme étant de nature sociale, et il agit en réaction aux effets du marché. L'enjeu politique est alors de définir ce qui est, ou devrait être, social. Par son intervention, l'État peut faire en sorte qu'un fait jugé individuel, ou plus généralement privé, devienne un fait social, ou l'inverse. En cédant au marché ou en rendant légitime la prise en charge de certaines activités par les

mécanismes propres à la sphère marchande, l'État est en mesure de rendre légitime la privatisation ou l'individualisation d'un problème. On se rend compte rapidement que cette division privé/social est quelque peu arbitraire ; ce qui compte c'est la perception à une époque donnée et à un endroit donné de sa légitimité, par ailleurs toujours contestable.

Ainsi, la protection de l'environnement *peut devenir* un enjeu social et l'État *peut être justifié* d'intervenir pour régler certains problèmes de pollution et de dégradation de l'environnement. C'est un peu dans ce sens que l'on doit interpréter l'analyse de Hajer (1995) vue précédemment. L'action de l'État pour protéger l'environnement doit être politiquement justifiée. Mais, parallèlement, son action peut déterminer dans quelle mesure l'institution marchande ou d'autres institutions sociales sont le plus en mesure de se charger des problèmes environnementaux, et donc dans quelle mesure le problème environnemental peut modifier les divers types de droit, soit civil, politique ou social. L'action des États dans un domaine donné du social, pour nous l'environnement, peut en fait créer des formes de citoyenneté civile, politique et/ou sociale qui, ensemble, traduisent certains des gains auxquels sont parvenus les groupes sociaux. Comme nous le verrons dans ce qui suit, les formes de citoyenneté déterminent aussi certains des outils dont peuvent disposer les acteurs sociaux pour atteindre leurs objectifs.

4.5 Historique de la citoyenneté

T.H. Marshall (1963) propose une vision de la citoyenneté basée sur une analyse de la construction et du développement historique des éléments qui la

constituent. L'auteur distingue trois composantes à la citoyenneté et à chacune d'entre elle est associé un noyau spécifique d'institutions. De plus, l'émergence de chacune de ces composantes correspond à une période historique. Ainsi, l'institutionnalisation des droits civils est associée au XVIIe et surtout au XVIIIe siècle, celle des droits politiques au XIXe, et pour les droits sociaux il s'agit du XXe. Les droits civils sont ceux nécessaires à l'exercice de la liberté individuelle, dont le droit à la propriété et à conclure des contrats, et le droit à la justice. Les tribunaux en sont les principales institutions. Les droits politiques sont ceux qui réfèrent à la participation à l'exercice du pouvoir politique, en particulier le suffrage et les institutions parlementaires. Enfin, les droits sociaux comprennent :

...the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to a right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in society (Marshall, 1963 : 74).

Nous notons deux aspects clés à l'approche de Marshall. En premier lieu, les différents contenus de citoyenneté sont présentés comme les éléments d'un progrès toujours plus grand vers une certaine forme d'égalité²⁷. Cette vision repose sur une conception où chaque partie de la citoyenneté est un élément constitutif des autres parties. L'institutionnalisation du droit social s'effectue ainsi en opposition à l'inégalité économique fondée sur l'appartenance de classe. Cette inégalité existe parallèlement aux égalités formelles prévues par les institutions du droit civil (accès égal à la justice) et dans le droit de vote (accès égal à la désignation des représentants), dans la mesure où ces derniers droits seraient universels. L'intervention de l'État découlant de

l'attribution de droits reconnus à tous s'oppose en principe à l'inégalité de classe dans la sphère économique. Comme le dit Marshall,

It is therefore reasonable to expect that the impact of citizenship on social class should take the form of a conflict between opposing principles (Marshall, 1963 : 87).

En deuxième lieu, nous notons que chez Marshall l'exercice des droits civils d'abord, et politiques par la suite, est en partie à l'origine des droits sociaux. Les acteurs sociaux, réclamant des droits à l'État, le font à partir des droits qui ont pu historiquement être obtenus et auxquels ils ont eu accès pour faire valoir d'autres exigences.

L'idée d'un développement et d'un passage linéaire entre chaque élément de citoyenneté est l'aspect le plus critiqué du travail de Marshall. Anthony Giddens (1982) suggère ainsi que Marshall sous-estime la nature conflictuelle de l'obtention de ces droits. Selon Giddens, il y a davantage qu'une tension entre la sphère économique et la sphère politique : il y a une opposition fondamentale entre les classes. L'obtention de droits de citoyenneté ne veut pas dire qu'il y a disparition des inégalités de classe ; ils ont pu servir à transférer la lutte de classe de la sphère économique à la sphère politique. Mais fondamentalement, ils ont été et restent l'objet de luttes socialement structurantes.

Giddens soulève aussi un autre point sur la nature contingente de l'apparition de certains droits, en particulier les droits sociaux. Comme le suggère aussi Rosenvallon (1995 : 51), «l'État-providence a progressé par bonds, tout

²⁷ Jon Elster (1987) interprète aussi le développement du Welfare State sur la base de ce principe.

particulièrement à l'occasion des crises et des guerres ». L'idée essentielle ici est que l'évolution de la citoyenneté sociale est aussi fondamentalement marquée par la nature du système politique international : les guerres ont contribué à l'idée de l'appartenance à une communauté, et les sacrifices exigés des citoyens mobilisés ont pu être compensés par la reconnaissance de certains droits.

Michael Mann (1987) développe un peu plus avant cette idée. Selon lui, l'analyse de Marshall ne repose que sur le cas britannique, lequel ne peut pas refléter la diversité des structures de pouvoir que l'on retrouve dans les États-nations occidentaux en développement. Ce que Mann cherche à montrer, c'est que les stratégies des classes dirigeantes, alliances instables entre élites économiques, militaires et politiques, influencent les trajectoires des pays et déterminent en partie les contenus des droits de citoyenneté. L'auteur construit sur cette base une typologie des stratégies de citoyenneté des États. La reconnaissance formelle des avantages de la citoyenneté est donc plus que le résultat politique de la lutte des classes; elle est aussi le résultat des stratégies des élites dirigeantes pour gérer ces luttes et s'assurer de conserver le pouvoir.

Tous les États-nations occidentaux au début du XIXe siècle sont pour Mann un mélange plus ou moins varié de régimes constitutionnels et absolutistes. Les seconds ne reconnaissent pas de droits mais y prolifèrent une myriade de statuts octroyés tactiquement par les dirigeants en fonction des circonstances. La Prusse, la Russie et l'Autriche s'en rapprochent, alors que la Grande-Bretagne et les États-Unis sont davantage constitutionnels ayant favorisé assez tôt des citoyennetés civiles et politiques dont les limites sont surtout liées à la propriété. Les autres pays sont une

combinaison entre les deux régimes en mélanges entre les deux et se distinguent selon le niveau de violence lié au passage d'un régime absolutiste à un régime constitutionnel, et le niveau de tension qui s'en suit. La France se distingue ainsi des pays scandinaves pour lesquels le rapport entre les forces absolutistes et constitutionnalistes est plus pacifique. Du point de vue de la citoyenneté, l'effet est que les droits individuels ont coexisté avec une structure corporatiste de diversification de statuts ou de privilèges.

Il est intéressant de souligner ici que l'acquisition des droits sociaux ne semble pas directement associée à l'existence des droits civils et politiques, ce qui contredit la thèse de Marshall. Le cas américain serait exemplaire à cet égard. Les ouvriers ayant acquis des droits civils et politiques avant ceux des autres pays, y auraient adopté des stratégies d'action plus individualisées ou du moins, auraient davantage accepté de jouer les règles du jeu et de se constituer en groupes d'intérêt parmi d'autres. Les droits sociaux seront en conséquence moins développés, les ouvriers n'ayant jamais réussi à développer un rapport de force suffisant. À l'inverse, les droits sociaux apparaissent pour la première fois en Allemagne bismarckienne comme résultat d'une stratégie d'apaisement des revendications de classe dans un contexte de droits civils et politiques limités.

Les travaux de Mann ont le triple intérêt de poser la question du rapport historique entre les divers droits, de mettre en relief le rôle des classes dirigeantes dans le développement de la citoyenneté et enfin, de suggérer une façon de faire ressortir des éléments de traditions institutionnalisées dans une perspective comparative. Ces travaux rejoignent en fait ceux des théoriciens de l'État-providence qui soulignent

aussi l'importance des classes dirigeantes et des circonstances particulières ayant mené à la création des droits sociaux.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. Désirant construire sur la base des critiques apportées par Mann tout en préservant, dans ses principes, les liens qui unissent les diverses formes de citoyenneté, Bryan Turner (1986) propose une approche modernisante de la citoyenneté qui, en intégrant les travaux de Barrington Moore (1966) sur les origines de la démocratie, lui permettra de faire ressortir lui aussi la nature contingente et conflictuelle des gains de citoyenneté tout en intégrant le rôle des mouvements sociaux. Selon Turner (1986: 12):

Citizenship is not only about the abatement of class struggle in capitalism; it provides a major criterion for what it is to be a modern society based upon some notion of universalism and justice in opposition to local, particular and hierarchical attitudes and institutions.

La vision élaborée par Turner retient de Marshall l'idée selon laquelle il y a un lien de principe entre les différentes formes de citoyenneté, même si celles-ci ne progressent pas dans un ordre linéaire prévisible. Toutes les formes de citoyenneté sont liées par un objectif commun, soit une opposition à diverses formes d'inégalités qui, à des époques différentes et dans des contextes spécifiques prennent des formes distinctes. Les luttes pour l'obtention de nouveaux droits ont ceci en commun qu'elles cherchent à institutionnaliser un principe universel d'inclusion sociale basé sur le principe d'égalité. À ce titre, les classes ouvrières n'ont pas – et ne peuvent avoir – le monopole de la lutte au progrès dans la mesure où leur position subordonnée de classe n'est qu'une forme d'inégalité parmi d'autres, même si elle fut et demeure importante.

Il y a ainsi une proximité de principe entre les luttes féministes, syndicales, environnementales, et autres, dans la mesure où chacun de ces mouvements cherche l'institutionnalisation des droits qui leur permettront de devenir des citoyens et citoyennes égaux à part entière. Les luttes des environnementalistes, selon Turner, viseraient l'inclusion ultime, celle des animaux et de la nature plus généralement. C'est ainsi qu'il affirme :

Citizenship rights are the outcome of social movements which aim either to expand or to defend the definition of social membership and the long-term consequence of such social movements has been to elaborate and universalize the notion of citizenship to embrace a wider group of 'persons' and the expansion of the notion of personhood has in contemporary society begun to incorporate the notion of 'nature' (Turner, 1986: 92).

Le problème d'une telle vision de la citoyenneté « environnementale », comme nous l'avons déjà vu, est l'identification entre l'objet en principe d'une lutte donnée (égalité et inclusion) et la réalisation concrète de ces principes (la création d'un parc national par exemple). L'idée de Turner rejoint tout de même notre proposition de comprendre le droit environnemental en termes de droits de participation aux décisions, tel que discuté à la section 1.5. L'inclusion des générations futures et de la nature se fait via l'inclusion, *au présent*, de ceux qui prétendent pouvoir parler en leur nom.

Pour compliquer un peu plus les choses, Turner suggère aussi qu'on ne doit pas s'attendre à ce qu'il y ait absence de contradiction entre les droits obtenus (Turner, 1986 : 104-105). Le défi se pose donc de bien comprendre la nature de l'intervention publique propre à chacune des luttes et de la situer en fonction du contexte plus général du développement des éléments de la citoyenneté.

Sylvia Walby (1994) apporte une critique fondamentale de cette vision et de toutes celles qui précèdent, bien qu'elle reste tout de même sympathique au schéma d'ensemble. Pour cette auteure, les prétentions de Turner d'inclure le rôle des mouvements sociaux dans la définition de la citoyenneté sont loin d'être rencontrées. Car il rest collé à une typologie qui est loin de correspondre à la réalité de nombreux groupes sociaux, dont les femmes. Ainsi, Turner évite le problème majeur de leur exclusion, ou de celle des noirs aux États-Unis, de différentes formes de citoyenneté au cours de périodes encore récentes. La suggestion la plus importante de Walby est que les luttes politiques associées à la citoyenneté sont permanentes et suivent des trajectoires diversifiées. L'appartenance à l'État-nation est en constante re-définition. Walby suggère ainsi que la citoyenneté doit être approchée en termes d'accès différencié des habitants d'un territoire donné aux différents types de citoyenneté (Walby, 1994 : 384)²⁸. Pour de nombreuses femmes mariées, dans le cas de l'histoire britannique, de nombreux droits civils furent accordés après l'obtention du suffrage, de la citoyenneté politique.

Pour faire le point sur ce sommaire de la construction historique de la citoyenneté, retenons les points suivants :

- Les divers éléments de la citoyenneté s'institutionnalisent en fonction de luttes sociales et politiques dont des acteurs importants, mais pas uniques, sont les classes économiques d'une part et les classes dirigeantes d'autre part ; il faut ici tenir compte de la dynamique du système international. Des aspects importants de

²⁸ C'est aussi la vision de la citoyenneté suggérée par Held (1991).

la citoyenneté, tant civile, politique que sociale, sont aussi le résultat de contingences historiques, des guerres par exemple ;

- Malgré la diversité des trajectoires nationales, et malgré la diversité au sein des nations des positions relatives des divers groupes sociaux, on peut définir un langage commun à la citoyenneté. Il est donné par les notions de citoyenneté sociale, politique et civile ; ce langage rend comparable les citoyennetés nationales, et permet aussi de comparer les unités subnationales entre elles ;
- Les notions de droits civils, politiques et sociaux sont unifiées par un principe commun, la lutte pour l'inclusion et l'égalité au sein de communautés territoriales données ;
- Le lien entre les trois types de citoyenneté n'est pas linéaire au sens entendu par Marshall, mais il est permis de faire l'hypothèse suivante, à partir des analyses de Turner et Walby : les formes variées de citoyenneté peuvent agir comme support à l'obtention des autres formes. La citoyenneté politique peut ainsi être le support permettant l'obtention pour les femmes de certains gains associés à la citoyenneté civile ; dans d'autres circonstances, des droits civils sont le support pour l'obtention de droits politiques, ce qui semble être le cas des classes ouvrières dans le cas de l'Angleterre. En d'autres termes, l'institutionnalisation des gains de citoyenneté passés peut servir de support aux gains de citoyenneté futurs. Ceci n'implique pas par ailleurs que des droits de citoyenneté soient irrévocables;
- Parallèlement au dernier point, il est aussi possible que des droits de citoyenneté soient acquis par certains groupes sociaux, puis, suite à des luttes politiques,

accessibles à d'autres. L'exemple le plus connu est celui de l'évolution du suffrage, qui n'a pas été universel du jour au lendemain.

Ce sommaire du développement de la citoyenneté, appliqué à la question de l'environnement, permet à ce stade-ci de faire ressortir deux éléments importants pour ce qui suit. Dans un premier temps, le développement de la citoyenneté sociale peut en partie être compris en fonction de luttes séculaires entre les classes économiques et en fonction de stratégies des classes dominantes, ce qui correspond à peu de choses près, comme nous le verrons au Chapitre 6, aux résultats des études comparées sur l'État-providence. Dans un second temps, il faut être attentif aux interrelations entre les trois types de droits, aux options stratégiques qu'elles rendent disponibles et au fait que des droits n'apparaissent pas nécessairement sous une forme universelle, bien qu'ils puissent avec le temps le devenir.

4.6 Conclusion

Pour résumer, voici comment nous lions les différents éléments qui précèdent. Dans un premier temps, l'histoire du capitalisme industriel est en grande partie celle de l'institutionnalisation, par le biais de politiques de l'État, des mécanismes de marchandisation. Ce processus est politique et complexe. Différents groupes sociaux ont historiquement lutté pour ou contre divers aspects de cette marchandisation, en fonction de leurs objectifs. Les ouvriers ont généralement lutté contre la marchandisation du travail. Mais les femmes, pour accéder aux droits créés, ont dû d'abord s'assurer de pouvoir accéder au monde du travail. Les paysans se sont opposés à la marchandisation de la terre, et plus récemment, des environmentalistes à celle

de la nature. Il est aussi vrai que des environmentalistes se sont battus pour une plus grande marchandisation de la nature, y voyant une façon d'assurer sa protection dans un système dominé par l'institution du marché. Ces luttes autour de la marchandisation ont eu plusieurs conséquences, dont la montée de l'État-providence et aussi la création de divers droits de citoyenneté qui y sont associés, et qui reflètent une institutionnalisation de certains principes de stratification sociale et de solidarité, dans le contexte d'une lutte constante pour l'inclusion et l'égalité.

De façon similaire, nous posons que la lutte environnementale a pour effet la création d'une citoyenneté environnementale définie par des droits de participation aux processus de décision. Pour reprendre l'idée d'Eckersley (2000) présentée à la section 1.5, l'intervention de l'État peut créer une communauté de destin, déterminée par l'ensemble de ceux à qui des droits de participation sont octroyés et par la possibilité que ces droits puissent se traduire en pouvoir accru des citoyens sur leurs conditions de vie.

Afin de vérifier cette assertion, et d'en évaluer la portée, il nous faut maintenant examiner la possibilité que les principes qui fondent la citoyenneté sociale, selon les pays, influencent ceux associés à la citoyenneté environnementale, et dans quelle mesure ils le font. Parallèlement, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure les facteurs qui ont mené à l'édification des États-providence et aux gains de citoyenneté ont aussi contribué à façonner les droits de participation en environnement. Ces questions sont examinées aux Chapitres 6 et 7.

Avant de les aborder, il nous faudra cependant mieux conceptualiser la notion de participation. Nous avons jusqu'à présent préféré en parler en termes généraux,

reflétant ainsi la façon dont la littérature comparée la traitait, tout en laissant entendre qu'elle est liée à la démocratie. Au Chapitre 5, nous examinons plus à fond cette question en procédant à l'analyse des Évaluations des impacts environnementaux (ÉIE), qui, dans le but de prévoir et de potentiellement atténuer les impacts sur l'environnement de projets ou politiques, intègrent des mécanismes de participation du public. Ces mécanismes seront analysés de plus près afin d'en isoler ce qui, à nos yeux, reflète les éléments de démarchandisation apportés par ces politiques ainsi que le contenu de la citoyenneté qu'elles définissent.

Conclusion de la première partie

L'écologie politique, mouvement porteur des revendications sociales des écologistes, se construit sur la base de courants théoriques et idéologiques diversifiés. Ce qui les unit, c'est l'idée que les êtres humains, et les sociétés humaines plus généralement, doivent revoir leur rapport à la nature en lui reconnaissant une certaine autonomie. La valeur de la nature ne peut pas être uniquement définie par les humains. Les écosystèmes, par exemple, auraient une logique propre qui ne peut être réduite ni à la somme de leurs éléments ni à l'usage que les sociétés humaines peuvent décider d'en faire, en particulier en les divisant en morceaux appropriables et marchandisables.

Ce qui par ailleurs désunit les tenants de l'écologie politique, et ce qui peut la rendre suspecte, c'est l'incapacité de déduire de cette préférence idéologique un argumentaire cohérent sur la démocratie ou sur l'organisation sociale la plus appropriée pour rencontrer les objectifs de protection de l'environnement. L'impératif écologique pourrait légitimer des solutions autoritaires. Paradoxalement, l'évolution des politiques environnementales a été empiriquement accompagnée d'une croissance des possibilités de participation des citoyens et des groupes environnementaux.

L'examen d'études comparées des politiques d'environnement a permis de constater que la question de la participation fait partie intégrante de la problématique environnementale dans les pays industrialisés, mais qu'elle n'est pas expliquée. Elle est tout à la fois prise pour acquis, comme élément constitutif, quasi-permanent, de « styles » d'élaboration ou de mise en oeuvre de politiques, et tout à la fois changeante. Les théories et les discours de la modernisation écologique utilisent comme l'un des

témoins du changement environnemental l'idée que les mécanismes participatifs se généralisent, symbolisant la volonté des gouvernements d'établir des partenariats avec la société civile et les agents du marché, ainsi que l'écologisation par l'intérieur des institutions dominantes, l'État et le marché. Ces théories et discours, toutefois, restent relativement silencieux sur ce qu'ils entendent par participation. Certains auteurs voient le phénomène participatif, qui participe à la définition de la modernisation écologique, comme résultat de stratégies de l'État. Ces stratégies visent à s'assurer la coopération de groupes choisis afin d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques d'environnement que l'État est en mesure de proposer et qui ne remettent pas en question de façon radicale la légitimité des marchés et de l'État.

D'une façon ou de l'autre, l'État a créé des mécanismes et des droits de participation associés aux politiques d'environnement. Sans une bonne compréhension de ce que sont ces droits, il est difficile d'accorder du crédit à l'une ou l'autre des descriptions proposées par l'approche de modernisation écologique. Sans expliquer pourquoi des droits sont créés, il est difficile de bien cerner la question de la participation.

Toute perception de la nature doit nécessairement s'ancrer sur l'une des réalités fondamentales des sociétés occidentales, soit la prédominance de l'institution du marché, qui définit par défaut ce que la nature représente pour nous. C'est par le processus de marchandisation, un processus politique appuyé par l'État et entamé il y a quelques siècles, que le marché auto-régulateur s'instaure. Ce processus, qui s'applique au travail, à la terre et plus récemment à la nature, est contesté. Ce phénomène de contestation, et les luttes qu'il a engendrées, est au coeur de ce que l'on

appelle la protection sociale, dont les principes ont été institutionnalisés dans l'État-providence.

L'examen du discours économique sur la question des commons, qui peut être associées au processus de marchandisation, a montré que la mise en place de droits de propriété n'est pas la seule solution, en théorie ou en pratique, à la soi-disant tragédie des commons. En effet, autant au plan théorique qu'au plan empirique, les commons peuvent être gérés de façon environnementalement viable lorsque des individus – citoyens – ont l'opportunité de participer à l'élaboration des règles de décision, et à leur application. Il n'y a pas de solution unique, basée ou non sur les marchés, aux problèmes environnementaux.

Nous avons proposé qu'en faisant une analogie entre les politiques de protection d'environnement, en général, et le problème spécifique des commons, on peut comprendre le phénomène de démarchandisation de la nature comme volonté citoyenne de participer aux processus décisionnels qui déterminent son utilisation. Le résultat de cette volonté se traduit en termes de droits, de droits sociaux, dans un contexte où des institutions, celles des États-providence, ont été mises en place justement pour réguler le conflit marchandisation/démarchandisation, en particulier dans le domaine du travail.

Après avoir mieux décortiqué le phénomène de la participation dans le contexte d'une politique environnementale donnée, la procédure d'ÉIE, l'application du schéma d'analyse proposé devrait permettre d'expliquer dans quelle mesure les droits de participation sont le résultat d'un processus de démarchandisation et pourquoi ils diffèrent entre les pays. La deuxième partie de cette thèse vise ainsi à

opérationnaliser certains des concepts que nous avons vus jusqu'ici et à évaluer empiriquement la pertinence de cette conceptualisation

Deuxième partie

L'examen du droit de participation dans le cadre des politiques d'évaluation des impacts environnementaux

Introduction de la deuxième partie

Nous nous proposons de vérifier si les explications de développement des droits de citoyenneté sociale et les principes qui les sous-tendent, liés au domaine des politiques sociales, ont un rôle à jouer dans le développement des droits de participation liés aux politiques environnementales. Le développement de l'État-providence dans les pays industrialisés est en grande partie le résultat de luttes passées et contemporaines en réaction au processus de marchandisation et ont pour résultat des formes spécifiques d'intervention de l'État dans le marché du travail et d'autres sphères sociales.

L'intervention accrue de l'État visant la protection de l'environnement démarchandise aussi et a pour conséquence la transformation de la citoyenneté pour y inclure des droits accrus de participation au sein des processus décisionnels. La participation du public n'est pas unique à la question environnementale, mais elle y a empiriquement pris une grande importance. Les legs ou influences passés, institutionnalisés au sein des États-providence occidentaux, devraient ainsi avoir un effet sur la nature des droits de participation associés aux décisions environnementales.

Comment opérationnaliser les droits de participation ? La question est développée dans le Chapitre 5. Nous verrons que les études sur les Évaluations des impacts environnementaux (EIE) permettent d'établir un premier constat, soit que la participation est comprise essentiellement de façon instrumentale, en tentant de montrer dans quelle mesure elle peut être utile à – ou nuire à – la protection de

l'environnement. Nous suggérons plutôt de considérer la participation comme élément plus vaste du processus de démocratisation. Ce concept, tiré des travaux de John Dryzek (1996), peut être décomposé en trois dimensions. La première est la portée de la démocratisation, qui varie selon le nombre de sphères sociales au sein desquelles des procédures démocratiques sont en vigueur. La famille, le milieu de travail ou les processus décisionnels au sein de l'État peuvent être l'objet d'une plus grande démocratisation. La seconde est la franchise, qui réfère à l'identification de ceux à qui le droit de participer est octroyé : le suffrage universel est un phénomène relativement récent qui peut ne pas s'étendre à tous les domaines sociaux pour lesquels des règles de décision démocratiques existent. La troisième dimension de la démocratisation est l'authenticité, qui est liée au degré de contrôle réel accordé aux citoyens dans le cadre des procédures démocratiques.

Nous appliquerons cette grille de lecture des modes de participation aux procédures d'ÉIE, dont l'objectif est d'évaluer les impacts environnementaux des projets de développement avant d'autoriser leur mise en œuvre. Les ÉIE incluent les règles les mieux formalisées de participation du public. De ce point de vue, et dans la mesure où des procédures d'ÉIE ont été adoptées dans la plupart des États-providence occidentaux, les législations qui réglementent leur utilisation et les règles de participation associées apparaissent comme un outil privilégié de comparaison de droits de participation liés aux processus de décision en environnement.

La portée des ÉIE sera définie en termes du nombre de secteurs d'activités économiques sujets à la procédure, et sera interprétée aussi comme mesure de la démarchandisation de la nature, dans la mesure où les procédures incluent

effectivement la participation du public. Les mesures de la franchise et de l'authenticité seront directement inspirées de leur définition, en tenant compte de la spécificité des lois et règlements portant sur l'ÉIE.

Une fois la participation opérationnalisée, nous sommes en mesure de procéder à la vérification de deux séries d'hypothèses développées au Chapitre 6. La première porte sur la nature structurelle et idéologique du lien entre, d'une part, les types d'État-providence tels que définis par les régimes identifiés par Esping-Andersen et, d'autre part, nos mesures du droit à la participation. Leur vérification permettra de corroborer ou d'infirmer notre thèse principale, soit que les principes de citoyenneté qui sont inscrits dans les droits sociaux sont un facteur explicatif de ceux qui apparaissent dans l'examen des droits de participer. La seconde série d'hypothèses permettra d'étayer les rapports qui sont analysés dans la première série d'hypothèses, et de mieux saisir comment les diverses forces qui contribuent au développement des États-providence jouent sur le développement des droits de participer. Ces facteurs, dont on a vu quelques éléments aux Chapitres 3 et 4, concernent principalement le rôle des partis politiques, des formes néo-corporatistes de représentation des intérêts et le rôle de diverses institutions de l'État.

Compte tenu des explications que nous aurons pu faire ressortir de nos diverses mesures de la participation, nous ferons au Chapitre 7 une analyse plus approfondie de quatre pays qui se distinguent par leur relativement bonne position en matière d'authenticité. Cet examen sera l'occasion de mieux comprendre l'apparition des droits de participer en environnement et l'interaction entre diverses formes de

citoyenneté dans le développement du droit de participation, suivant les indications fournies à la fin du Chapitre 4.

Chapitre 5 – La démocratie et les politiques d'environnement. Une comparaison des politiques d'évaluations des impacts environnementaux dans 15 pays de l'OCDE

...the history of democratic government is, in a real sense, the history of various procedures devised to institutionalize and regulate public deliberations (Giandomenico Majone, 1989: 3)

Depuis le début des années 1970, les politiques environnementales ont introduit des mécanismes de participation du public. En matière d'analyse de politiques, cette participation a été évaluée en premier lieu en fonction de sa contribution potentielle à l'atteinte de meilleures politiques d'environnement. Mais la participation du public peut aussi être comprise en ses propres termes, c'est-à-dire en fonction de sa contribution à la démocratisation.

Ce chapitre propose de construire un ensemble d'indicateurs mesurant différentes dimensions de la démocratisation, telles qu'elles apparaissent empiriquement dans des textes législatifs et réglementaires associés à la prise de décision en environnement en 1995, et ce pour 15 pays membres de l'OCDE. Les dimensions de la démocratisation ont été définies de la façon suivante par John Dryzek : la portée, la franchise et l'authenticité, qui correspondent respectivement au nombre de sphères sociales pour lesquelles des procédures démocratiques sont mises en œuvre, à la question de qui est inclus, et au niveau de contrôle accordé aux citoyens sur le processus décisionnel (Dryzek, 1996). Ces indicateurs ne couvrent pas toutes les possibilités de participation, mais ils décrivent les droits de participation associés à un instrument de prise de décision adopté et mis en application dans de nombreux pays de l'OCDE, soit les législations et règlements relatifs à l'ÉIE. L'ensemble de données

présentées dans ce chapitre constituent une première étape dans la comparaison des règles de participation du public entre pays, visant à clarifier leurs principales différences et similitudes.

Les indicateurs de la participation publique dans les ÉIE offrent une réponse à une question importante soulevée par Dryzek, et liée à la notion de progrès de la démocratisation. Pour cet auteur, il y a progrès si un gain dans l'une des dimensions de la démocratisation n'est pas fait aux dépens d'une autre de ces dimensions. Une augmentation du nombre de sphères sociales couvertes par des procédures démocratiques, par exemple, ne devrait pas être acquise aux dépens d'une réduction du nombre ou des catégories de citoyens qui en sont partie. Autrement dit, il y a progrès de la démocratisation si le progrès dans une des dimensions ne compromet pas les autres.

Nos résultats indiquent qu'il peut y avoir progrès dans la démocratisation des États-providence. Certains États ont adopté des processus décisionnels ouverts à une variété d'intérêts, et pour lesquels la portée et l'authenticité sont aussi relativement forts. Ce résultat suggère que les leçons apprises des expériences de certains États peuvent être utiles pour promouvoir le changement démocratique ailleurs. Il faut reconnaître cependant que ces États, plus spécifiquement les Pays-Bas, le Danemark et dans une moindre mesure les États-Unis et l'Autriche, ne sont pas la norme, et que la démocratisation au sein des États industrialisés est toujours limitée.

Le fait qu'il n'y a pas nécessairement de compromis entre les dimensions de la démocratisation a des implications significatives pour cette recherche, car il implique que ces dimensions ne varient pas ensemble. Ceci suggère que les différentes

dimensions de la démocratisation sont expliquées par différents ensembles de variables. La démocratisation doit donc être comprise en tant que processus complexe déterminé par un certain nombre de facteurs distincts.

La première partie de ce chapitre examine les rouages de la participation publique, avec une attention particulière accordée aux procédures d'ÉIE. Si la participation publique peut être définie relativement simplement comme interaction entre les officiels de l'État et les citoyens dans un processus menant à une décision, la façon dont la participation publique fonctionne dans la réalité n'est pas si simple et exige une analyse approfondie. La seconde partie introduit un cadre analytique qui donne un sens à cette complexité, permettant une évaluation de la participation du public en termes démocratiques. La troisième partie applique ce cadre analytique aux ÉIEs afin de construire une série d'indicateurs qui reflètent la force relative des trois dimensions de la démocratisation entre les pays. Pour finir, nous procédons à une analyse préliminaire de ces données, pavant ainsi la voie à l'examen des possibles explications entre les différences et similitudes observées.

5.1 Revue des rouages de la participation du public dans les politiques environnementales

Ce que l'on nomme aujourd'hui la procédure d'évaluation des impacts environnementaux est née aux États-Unis en 1969 avec l'adoption et la mise en oeuvre du *National Environmental Policy Act* (NEPA). L'idée de base d'une telle procédure, en termes simples, était de prendre en compte, au stade de la planification, les conséquences sur l'environnement des projets proposés, financés ou requérant une

autorisation du gouvernement fédéral. Un aspect important de la procédure est de rendre une certaine forme de consultation du public obligatoire.

De tels processus de planification – incluant des modalités de prise en compte des aspects environnementaux – ne sont pas tout à fait nouveaux. Ce que Alexandre Kiss (1980) nomme « régimes d'autorisation » existe depuis la fin du XIX^e siècle en Europe. À l'origine, l'objectif des autorités publiques était d'évaluer les effets de projets, publics ou privés, et de déterminer leur acceptabilité sociale en fonction de normes légales spécifiques. Au-delà de la protection contre les dommages à la propriété privée, les procédures de planification en sont venues à inclure des considérations telles que la santé publique et, plus récemment, l'environnement. L'innovation américaine est d'intégrer un mécanisme formel d'évaluation des conséquences environnementales des projets et aussi d'imposer la production d'une étude d'impact sur l'environnement et des exigences détaillées de consultation du public (Lee et Wood, 1978). Comme l'explique Robert Bartlett:

By requiring and encouraging political actors, as individuals and as organisations, to think ecologically and to consider environmental values, EIA embeds procedural ecological rationality in political institutions (1990: 91).

Le concept des ÉIE a maintenant été formellement adopté et adapté par de nombreux pays et institutions internationales (Robinson, 1992; Gilpin, 1995). La participation du public dans les ÉIE prend généralement la forme de consultations. Les décideurs, élus ou non, doivent consulter le public et d'une certaine façon garantir que les résultats de ces consultations seront prises en compte dans la décision.

Les premières études comparant les ÉIE distinguaient les procédures formelles et informelles comme modes alternatifs d'intégration des exigences d'ÉIE, c'est-à-dire, d'une part, des processus inscrits dans les législations et, d'autre part, ceux qui ne le sont pas (Wandesforde-Smith, 1980; Kennedy, 1989). Mais cette opposition ne tient plus aujourd'hui car dans la majorité des pays de l'OCDE des législations ont incorporé les procédures d'ÉIE.

Dans les pays de l'Union européenne (UE) l'adoption des ÉIE a été grandement influencée par le rôle réglementaire de la Commission européenne, avec l'adoption en 1985 de la directive 85/337/EEC, ou directive d'ÉIE²⁹. Cette influence n'a pas modifié les approches nationales à la participation du public³⁰, mais a poussé les États membres à inscrire dans la loi les exigences des procédures d'ÉIE. Les seules obligations concernant la participation du public incluent dans la directive sont les suivantes : rendre toute l'information pertinente – telle que définie par l'article 5 de la directive – disponible au public; donner la chance au public de commenter avant le

²⁹ Une nouvelle directive sur l'ÉIE a été adoptée en 1997, soit la directive 97/11/EC. Les changements principaux concernent les catégories de projets qui doivent être soumis à la procédure; ils doivent assurer que l'information soit disponible au public pendant une période suffisante pour formuler une opinion avant que la décision soit prise. De plus, des règles concernant la consultation des intérêts étrangers aux pays ont été ajoutées (Wood, 1997; Tabb, 1999). Les mesures que nous proposons dans ce chapitre ne sont pas modifiées par l'adoption de cette directive car les modalités de la participation restent déterminées par les États membres.

³⁰ Comme le remarque Tabb (1999 : 953), au sujet des règles de participation du public : « Although the outline and principles for such involvement are stated both in NEPA and the E.C. Directive, the specific implementation is left largely to the discretion of the relative government units ».

début du projet; et rendre publics la décision et les motifs qui la supportent. Les États membres définissent le processus et les publics invités à participer³¹.

Les nouvelles législations et règlements d'ÉIE ont été intégrées aux règles d'émission des permis. L'une des différences notables entre pays est l'importance plus ou moins grande des modifications effectuées afin d'incorporer les obligations associées aux ÉIE. En Allemagne, par exemple, les procédures n'ont été que légèrement modifiées et les règles de participation n'ont pas été transformées de façon substantielle (Storm, 1990; Staeck et Heinelt, 2001). On peut dire la même chose de la Suède. Par opposition, l'Autriche a développé une nouvelle législation afin de créer un instrument d'émission des permis unique et cohérent. Les règles de participation ont ainsi été revues (Davy, 1995). Ceci ne veut pas dire que les changements aient été révolutionnaires : plus simplement, le droit de participer est devenu identique pour toutes les procédures d'autorisation.

La diffusion généralisée des procédures d'ÉIE n'est pas la seule raison qui justifie l'étude des diverses façons dont on y a mis en œuvre les pratiques de participation du public. Les ÉIE incluent aussi l'un des exemples les plus formels et légalisés d'incorporation des règles de participation dans la prise de décision environnementale (Weale, 1992). Elles fournissent par conséquent aux groupes de protection de l'environnement et aux citoyens des moyens légaux et administratifs de s'opposer aux propositions de développement. Elles peuvent donc contribuer à modifier l'équilibre du pouvoir entre les promoteurs et les citoyens (Weale, 1992).

³¹ Directive 85/337/EEC sur l'évaluation des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement, *Journal officiel des Communautés européennes*, No L 175/40, 7 juillet 1985. Voir, en particulier, articles 6.2, 6.3, 7 et 9.

La participation du public peut aussi être associée à l'établissement de normes de contrôle de la pollution où, soit des consultations bilatérales, soit des négociations réglementaires sous la supervision d'un médiateur, ont lieu entre les officiels de l'État et un nombre variable d'acteurs ou parties intéressées (Weale, 1992). Ici aussi, la revue judiciaire apparaît être un mécanisme disponible aux parties intéressées pour s'opposer aux décisions finales ou à leur mise en application. La participation associée à l'établissement de normes de pollution est, de loin, le processus le plus analysé dans les études comparatives et par conséquent, influence de nombreuses conclusions sur la nature ou les effets de la participation.

La participation peut aussi avoir lieu dans le cadre de ce que Weale (1992) a nommé *détermination des principes de politique*. Il s'agit de la forme la moins formelle de participation du public et inclut soit des discussions informelles ou des *dialogues de politique*. Comme son nom l'indique, la détermination de principes de politique réunit des représentants de divers groupes – entreprises, environnementalistes, et autres – afin de discuter des questions de plus grande portée dans un domaine donné de politiques. Dans le cadre de ces discussions les officiels publics et les autres participants tentent d'identifier des principes consensuels aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques.

Même si l'on restreint l'analyse aux ÉIE, la participation publique varie en fonction d'un certain nombre de critères. L'un d'eux est le degré de formalisme du processus. Plus le processus est formel, plus les instruments judiciaires sont disponibles aux participants afin de s'assurer de l'adéquation entre la décision et sa mise en œuvre. Un second critère est lié au fait que les catégories et le nombre de

participants sont variables. On fait parfois référence aux parties intéressées en général, et parfois à des groupes sociaux spécifiques tels les environnementalistes ou les associations d'entreprises qui sont identifiés en tant que participants usuels dans le cadre des procédures. Enfin, le format du processus diffère : on peut utiliser des processus de médiation, de consultation et les dialogues, par exemple.

Afin de mieux appréhender les pratiques participatives, et la façon dont elles varient selon les pays, nous suivrons pour le moment cette caractérisation en termes de formalisme, éventail des participants et format des procédures.

La participation peut être plus ou moins formelle ou légalisée. Plus le processus est formel, plus des moyens judiciaires d'action sont disponibles. Les États-Unis, par exemple, sont exceptionnels dans la façon dont les détails de la participation sont formalisés ou régulés, si on les compare à l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne (Brickman, Jasanoff et Ilgen, 1985; Vogel, 1986). Le rôle important du système judiciaire dans l'interprétation des décisions réglementaires est l'un des éléments frappants de l'expérience de la participation aux États-Unis. L'exceptionnalisme américain, cependant, ne devrait pas être exagéré dans la mesure où des procédures judiciaires permettant de revoir des décisions sont aussi présentes en Allemagne et en Grande-Bretagne, de même que dans d'autres pays (Solebury, 1976). La principale différence réside dans le lieu institutionnel des revues judiciaires. Aux États-Unis, les tribunaux ordinaires sont la norme, alors qu'en Grande-Bretagne il s'agit d'enquêtes publiques locales associées aux procédures de planification (local public inquiry) et des tribunaux administratifs en Allemagne. Dans les ÉIE, les droits d'appels à différents moments de la procédure

sont devenus la norme (Wood, 1995)³². La possibilité d'appel amène les officiels publics ainsi que les autres acteurs à se conformer aux exigences de la procédure (Gariépy, 1986).

La participation publique peut être ouverte à une grande variété d'acteurs, incluant les groupes environnementaux, associations d'entreprise, organisations syndicales, les citoyens dont des intérêts directs pourraient être affectés, résidents locaux, et les autres citoyens en général, en plus des officiels gouvernementaux provenant de différents niveaux de gouvernement ou de ministères divers. Le droit de participer pour ces acteurs peut découler de la législation ou la discrétion administrative peut être employée pour déterminer qui participe. En Allemagne ou en France, par exemple, l'éventail des participants est limité par la loi et peut varier selon le secteur industriel qui est réglementé (Brickman, Jasanoff et Ilgen, 1985). Dans ces pays, les représentants d'organisations nationales sont d'habitude impliqués, incluant les organisations de travailleurs pour la réglementation sur la santé et sécurité. Aux États-Unis, les processus sont ouverts à une grande variété d'intérêts et en Grande-Bretagne le choix des participants est discrétionnaire. Une dichotomie qui n'est pas sans rappeler l'opposition pluralisme/néo-corporatisme comme forme de représentation des intérêts est souvent proposée pour distinguer les approches des pays anglo-saxons de celles des pays européens (Boismenu, 1994).

³² Pour une bonne présentation de la notion de revue judiciaire et de certaines différences nationales dans son application, voir Pieter van Dijk (1980).

Une comparaison entre la Suède et les États-Unis se sert de cette dichotomie pour caractériser la Suède comme pays néo-corporatiste (Lundqvist, 1980).

Lundqvist présente un compte rendu précis de la façon dont les différents mécanismes participatifs peuvent favoriser ou bloquer la participation. En Suède, le rôle des groupes d'intérêt spéciaux est au mieux indirect, via leur représentation au sein de comités environnementaux consultatifs. Il n'y a ni audience publique ni consultation dans la détermination des directives d'évaluation, et lorsque des mécanismes de participation du public existent, comme pour les procédures d'émission des permis, ils sont destinés à ceux qui peuvent faire valoir le fait qu'ils ont des intérêts qui pourraient être touchés.

La question de l'accès aux mécanismes de participation est aussi pertinente pour l'analyse des procédures de revue judiciaire. William Solesbury (1976) note comment la libéralisation des règles relatives au droit de comparaître – i.e. la détermination de qui peut légitimement accéder aux tribunaux – a eu des conséquences sur une plus grande utilisation des tribunaux en Californie. Aux Pays-Bas, les procédures d'appel sont accessibles à tous ceux qui ont participé aux procédures d'ÉIE, procédures qui sont par ailleurs ouvertes à tous ceux qui le désirent (Wood, 1995). Ce n'est pas le cas en Autriche, ni dans la majorité des pays revus dans notre étude.

En plus des promoteurs des projets soumis à des ÉIE, ces procédures peuvent inclure les différentes autorités impliquées, tant à l'intérieur d'un pays qu'à

l'extérieur (Wood, 1995)³³. Il est aussi possible de distinguer les résidents locaux vivant à proximité de sites destinés à être développés, qui pourraient être directement affectés, de groupes environnementaux ayant un mandat plus large de protection de la nature (Glasson, Therivel et Chadwick, 1994).

Le troisième critère réfère au format de participation choisit afin de permettre la participation. On distingue les médiations, audiences publiques, discussions informelles, comités consultatifs formés de représentants de divers groupes d'intérêts, tribunaux ou jurys de citoyens, et une variété d'autres mécanismes (Fiorino, 1990; Renn, Webler et Wiedemann, 1995).

Sherry Arnstein a eu une grande influence par sa façon d'associer les différentes techniques de participation du public au degré de contrôle relatif exercé par les citoyens sur une décision (Arnstein, 1969, voir aussi Goodey, 1981; Parenteau, 1988). Arnstein a défini une échelle à huit niveaux de participation, allant de la manipulation des participants au contrôle effectif par les citoyens. L'utilisation d'une telle échelle n'est pas d'une grande utilité pour l'étude des procédures d'ÉIE dans la mesure où ces procédures sont essentiellement consultatives, ce qui implique que le contrôle sur la décision est faible. Les ÉIE apparaîtraient au bas de l'échelle de Arnstein. Comme on le verra plus bas, toutefois, la conception des procédures varie suffisamment pour suggérer des différences significatives dans l'influence que peuvent avoir les citoyens.

³³ Un certain nombre de traités internationaux demandent aux pays signataires d'informer les pays voisins des impacts potentiels de projets nationaux. Parmi ces traités, notons la Convention des Nations-Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontalier, la Convention Espoo, signée à Espoo, Finlande, le 25 février 1991. Un

Le choix de format de participation peut imposer des limites sur le choix des participants que l'on veut impliquer. Alors que certaines méthodes comme les audiences publiques peuvent être très ouvertes, d'autres peuvent limiter le nombre ou le type de participants et d'intérêts impliqués. La médiation ou les négociations réglementaires tombent sous cette dernière catégorie car ils supposent d'habitude une sélection parmi des participants, liée soit à l'importance des intérêts représentés dans le cas de la médiation ou à la perception d'une nécessaire expertise dans le cas des négociations réglementaires (Fiorino, 1990; Renn et al., 1995). Ceci suggère que les administrateurs publics ou les législateurs auraient à faire un compromis entre l'éventail des participants appelés à participer et l'ouverture d'un format de participation.

Associée à la question de contrôle il y a celle de la position du citoyen ordinaire face aux experts ou aux décideurs. Fiorino (1990) utilise un ensemble de critères basés sur des principes démocratiques pour évaluer et comparer cinq différents mécanismes de participation. L'auteur se demande si les non-experts sont inclus dans le processus, s'ils partagent l'autorité avec les officiels publics, si le processus est caractérisé par des discussions ou des délibérations et si les divers participants ont un rôle égal dans le processus.

L'approche de Fiorino nous rapproche d'une compréhension de la participation en termes démocratiques, en donnant une certaine cohérence à quelques-uns des éléments de participation que nous avons revus. Mais il reste

aspect intéressant de cette convention est qu'elle accorde certains droits d'être consultés à des citoyens des pays voisins.

certaines difficultés théoriques et empiriques à résoudre, en particulier pour la comparaison de la participation publique entre pays. Nous devons d'abord mieux comprendre le lien entre ces pratiques participatives et les institutions de la démocratie représentative. Dans la mesure où les deux co-existent, il doit être possible de comprendre les liens institutionnels qui les unit. On doit aussi mieux comprendre quand et comment les différents mécanismes de participation sont utilisés : s'agit-il d'instruments ad hoc ou ont-ils une base législative explicite ? Les audiences publiques sont-elles favorisées dans certains pays alors que dans d'autres les jurys de citoyens sont privilégiés ?

Afin d'examiner ces questions on se doit en premier lieu de comprendre la participation publique en termes d'une théorie de la démocratie. Ceci rend possible, dans un second temps, un examen empirique détaillé et ce à l'aide d'un cadre théorique approprié.

5.2 Participation publique et démocratisation : un cadre analytique.

Le rôle de la participation du public dans la prise de décision peut être interprété et évalué de différentes façons. Certains arguent, par exemple, que l'inclusion des organisations environnementales non-gouvernementales dans les cercles d'élaboration de politique rend l'innovation de politique possible (Jänicke et Weidner, 1997). Une telle position suppose que la participation est une condition nécessaire à l'atteinte du développement durable, bien qu'elle soit non suffisante (CMED, 1987; Hampson et Reppy, 1996). Une telle compréhension peut être critiquée, cependant, par des résultats suggérant qu'il n'y a peu ou pas de relation

entre la participation et les résultats environnementaux, mesurés soit par des outputs de politique ou des indicateurs de qualité de l'environnement (Vogel, 1986; Vogel et Kun, 1987; Press, 1994).

Ces interprétations divergentes de la relation entre la participation publique et les politiques environnementales partagent une compréhension instrumentale du processus, comme nous l'avons déjà vu. Elles supposent que les citoyens peuvent être impliqués s'ils sont directement touchés par un projet ou qu'ils peuvent apporter une connaissance utile ou une expertise aux questions examinées (voir par exemple Banque Mondiale, 1991: 193). De ce point de vue, la participation est pertinente dans la mesure où elle a un effet positif sur le résultat final, peu importe comment il est mesuré.

Comme on l'a vu au Chapitre 3, une interprétation différente de la participation du public voit dans l'accès accru aux processus décisionnels un élément d'un processus plus vaste de modernisation écologique. La protection de l'environnement, auparavant perçue comme dilemme insoluble entre visions du monde opposées (entre écologistes et positions pro-développement, par exemple) est vue maintenant comme fonction légitime des États (Hajer, 1995). Les États ont légitimé leurs politiques environnementales en accordant à de nouveaux participants, et en particulier aux organisations environnementales, un certain accès à la prise de décision.

Dans la même veine, on se rappellera qu'au Chapitre 1 nous avons souligné que la relation entre une activité accrue de l'État pour protéger l'environnement et un accès élargi à la prise de décision peut être comprise comme extension d'un

principe fondamental des sociétés démocratiques, soit le droit à l'opposition (Gündling, 1980). La participation publique émerge non pas tant de choix stratégiques ou de nécessités visant à assurer la légitimité des politiques publiques, mais plutôt du fait que les États fonctionnent dans un cadre démocratique : lorsque l'État intervient en matière d'environnement, les citoyens d'une société démocratique devraient avoir la possibilité de remettre en question la validité des décisions. D'autres prétendent que parce que les questions environnementales sont par essence collectives, et parce que les règles traditionnelles de la représentation démocratique ne permettent pas de s'attaquer effectivement à ces questions, les militants écologistes ont demandé de nouveaux droits de participer, qui leur furent finalement octroyés (Nelkin, 1987; Prieur, 1993; Press, 1994).

L'idée que la participation publique représente un droit démocratique remet en cause la validité d'une évaluation des politiques environnementales seulement en termes de leur résultat sur l'environnement. Dans une telle perspective, les procédures démocratiques ne sont pas valorisées pour le résultat qu'elles permettent autant que pour le processus qu'elles rendent possible. Étant donné que des droits de participation ont émergé dans les politiques environnementales, on devrait se demander si et dans quelle mesure on peut les qualifier de démocratiques, indépendamment du fait qu'elles pourraient favoriser des politiques environnementales efficaces ou innovatrices. La participation du public aux décisions environnementales doit être analysée et évaluée en termes démocratiques.

Comme forme de pratique démocratique, la participation du public aux décisions administratives soulève l'opposition traditionnelle entre la démocratie

représentative et la démocratie directe (Parenteau, 1988: 1; Webler et Renn, 1995: 4). Avec la démocratie représentative, les citoyens ayant le droit de vote choisissent les individus qui les représentent et qui participent aux prises de décision en leur nom. Avec la démocratie directe ou consensuelle, les citoyens participent directement à une décision dont ils débattent des aspects et sur laquelle ils sont amenés à s'entendre (Godbout, 1990).

Jacques T. Godbout différencie ces deux modèles de la manière suivante : en principe, la démocratie représentative est construite sur l'idée d'opposition. Le consensus dans les sociétés modernes est jugé impossible et même non-désirable, mais les citoyens doivent être en mesure d'exprimer leur opposition aux décisions. La forme ultime d'opposition est le remplacement des représentants élus. Avec la démocratie directe, les citoyens veulent éviter l'opposition en s'assurant que tous adhéreront à la décision avant qu'elle ne soit mise en oeuvre (Godbout, 1990).

Godbout définit ainsi la participation du public :

... le processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes touchées par elle et ces personnes, qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation (1983: 35)³⁴.

Les concepts d'échange et d'organisation sont des aspects centraux de cette définition. L'échange donne au citoyen un rôle plus complexe que celui proposé par l'image d'un électeur silencieux et occasionnel; et l'organisation met en évidence le

³⁴ Voir par comparaison la définition proposée par Larry Canter qui est presque identique mais qui réduit la notion d'échange à une question de communication, laissant dans l'ombre l'inégalité de pouvoir qu'implique la relation : « 'public participation' can be defined as a continuous, two-way communication process which involves promoting full public understanding of the processes and mechanisms through which environmental problems and needs are investigated and solved by the responsible agency » (Canter, 1996: 587).

fait que l'appareil bureaucratique est associé aux citoyens et n'est pas complètement séparé d'eux dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette perspective, la participation publique se situe entre les deux modèles. Il y a une relation dynamique, bien qu'inégale, entre l'État et les citoyens dans la production de décisions : avec la participation, les bureaucrates fournissent un accès aux citoyens à certaines dimensions de la prise de décision en échange de leur appui futur à ces décisions.

Comme le note Godbout, il s'agit d'une position inconfortable en termes démocratiques : par leur participation, les citoyens peuvent perdre le pouvoir de s'opposer aux décisions. Plus les citoyens sont impliqués au sein de la structure décisionnelle, en général en association avec les bureaucrates, plus ils tendent à devenir partie de la machine et plus ils tendront à défendre les décisions auxquelles ils ont participé. La participation est supposée rendre l'État plus réceptif aux besoins des citoyens, mais elle peut aussi être contreproductive si elle accroît le pouvoir de la bureaucratie au détriment de celui des représentants élus (Godbout, 1987).

En pratique, cependant, la participation prend plusieurs formes, et les conclusions pessimistes de Godbout pourraient bien être le reflet du type de participation étudié³⁵. Il serait possible d'arguer qu'aucune forme démocratique, représentative ou directe, n'a l'effet d'assurer pleinement l'objectif recherché du pouvoir par le peuple, si bien sûr c'est ce que la démocratie est sensée favoriser.

³⁵ Godbout étudie la participation-animation, dont l'objectif principal est d'éduquer le public et lui faire accepter des programmes qui pourraient l'affecter (Parenteau, 1991: 150).

Il est pertinent de rappeler à ce moment de notre présentation que la démocratie est le résultat de luttes politiques, souvent violentes. La démocratie réelle dans les États capitalistes est la conséquence d'une longue évolution (voir, par exemple, Moore, 1966; Rueschemeyer, Stephens et Stephens, 1992; Andrews et Chapman, 1995). À l'exception de certains droits fondamentaux, les formes démocratiques varient selon les pays et changent encore continuellement³⁶. Il n'est donc pas surprenant, comme le suggèrent Noberto Bobbio et Giandomenico Majone, que les formes de démocratie représentative et directe coexistent dans de nombreux États, de même que dans des sphères sociales différentes (Bobbio, 1987; Majone, 1989). Il est donc plus exact, suivant Bobbio, de parler d'un processus de démocratisation que de démocratie comme telle, ce qui supposerait que l'on pourrait définitivement circonscrire le phénomène démocratique. La participation du public, définie comme un échange entre la bureaucratie et les citoyens, peut donc être comprise comme faisant partie d'un processus plus général de démocratisation.

Dans ce qui suit, nous élaborons un ensemble de balises qui nous permettrons d'être plus précis sur la nature de ce processus. Nous suivrons le chemin tracé par John Dryzek qui propose que la démocratisation puisse être décrite, et ainsi comparée, en termes de portée, franchise et authenticité, qui réfèrent respectivement aux idées suivantes (Dryzek, 1996; voir aussi Offe, 1996a):

³⁶ Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur un ensemble de droits qui pourraient adéquatement définir un gouvernement démocratique, Arendt Lipjhart note que la liberté de former et joindre des organisations, la liberté d'expression, le droit de vote, l'éligibilité à assumer une charge publique et le droit des leaders politiques de se faire concurrence pour obtenir des appuis et des votes sont communs aux 22 démocraties qu'il a étudiées (Lipjhart, 1984: 2).

- La portée réfère au fait que la démocratie n'est pas limitée à une sphère sociale spécifique. Il est possible d'examiner des institutions comme la famille et le travail pour évaluer dans quelle mesure les décisions qui y sont prises le sont à partir de principes démocratiques. La portée croît lorsque le nombre d'institutions sociales favorisant des règles de décision démocratique augmente;
- La franchise examine qui a le privilège ou le droit de participer. Il est clair que la franchise varie selon les institutions. Le suffrage universel est un phénomène récent qui peut ne pas être étendu à toutes les sphères sociales;
- L'authenticité réfère au degré de contrôle formel accordé aux citoyens ou plus généralement aux participants des processus démocratiques et est liée à la question du format des procédures de participation dont nous avons parlé plus haut.

Pour Dryzek, un progrès dans l'un de ces éléments, s'il ne sacrifie pas les autres, est un progrès de la démocratisation. L'intérêt de l'approche de Dryzek est qu'elle correspond à la façon dont on conçoit intuitivement la démocratie. Ces trois dimensions de la démocratisation peuvent aussi nous aider à systématiser les éléments de la participation liés aux ÉIE que nous abordions plus haut. Nous suivrons donc cette logique et l'adaptions dans ce qui suit à l'analyse de la participation publique dans les ÉIE. Nous devons pour se faire regrouper les différents éléments qui contribuent à décrire la participation du public sous les trois rubriques de la portée, de la franchise et de l'authenticité. Ceci nous amènera à créer des indicateurs de la participation dont nous nous servirons afin de comparer quinze pays de l'OCDE.

5.3 Mesurer la portée, la franchise et l'authenticité de la participation publique associée aux ÉIE

Les sources ayant servi à l'estimation des pointages, présentées par pays, se retrouvent à l'Annexe 2. Toutes les données reflètent l'état de la législation et des règlements d'ÉIE pour l'année 1995, moment où la première législation canadienne d'ÉIE au niveau fédéral a été adoptée. Les pays choisis sont ceux où une législation nationale s'applique relativement uniformément dans toutes les régions d'un pays. Le Japon, dont la législation a été mise en application en 1999, et la Belgique, où les législations et la mise en oeuvre de la directive d'ÉIE sont strictement régionales, ne sont pas inclus (Harashina, 1998). La disponibilité des données pour chaque variable est aussi une considération importante.

D'un point de vue méthodologique, il faut bien comprendre que l'accès à des textes législatifs et réglementaires varie selon les pays et, la plupart du temps, ce sont des traductions de textes (et non pas des documents officiels) ou des interprétations de ces textes qui sont fournis. De plus, l'interprétation de textes législatifs et réglementaires n'est pas une science exacte et nous avons donc aussi eu recours à de la littérature secondaire, en particulier pour l'interprétation de points de droits plus pointus, comme l'accès aux tribunaux, administratifs ou autres. Nous avons aussi eu recours à des documents officiels, en particulier de l'Union européenne, évaluant les pratiques des pays en fonction des exigences des directives. Enfin, bien que ce ne fut pas systématique, nous avons communiqué directement avec des officiels ou chercheurs de certains pays afin de clarifier certains points des textes législatifs. Ce fut le cas en particulier pour les pays scandinaves.

En somme, les indicateurs sont fondés sur le cumul d'informations provenant de nombreuses sources, nous ayant conduit à nous forger un jugement personnel. Il est important de souligner que ce jugement s'est affiné par un exercice préalable : avant de comparer les pays de l'OCDE qui composent notre échantillon, nous avons procédé à une comparaison des textes législatifs et réglementaires des provinces canadiennes. Ce long détour nous a aidé à mieux cerner les différences et similitudes entre juridictions et nous a surtout permis de comprendre la pertinence d'utiliser un cadre interprétatif comme celui fournit par l'approche à la démocratisation de Dryzek.

Enfin, comme dans toute comparaison, le point essentiel n'est pas tant d'attribuer des scores ayant une valeur absolue, mais bien de situer les pays les uns par rapport aux autres. Ainsi, si certains peuvent, légitimement, trouver à redire à notre interprétation des textes et aux scores attribués aux pays pour l'une ou l'autre des dimensions mesurées, nous croyons que notre jugement sur la position relative des pays reste tout de même valide.

5.3.1 La portée de la démocratisation

Les procédures d'ÉIE sont déclenchées lorsque des projets ont des impacts environnementaux potentiels importants (Nicole, 1992; Sheate, 1994; Wood, 1995). Il est impossible, cependant, de définir précisément quand des impacts sont assez importants. Les législations doivent donc élaborer des méthodes limitant l'éventail des projets qui pourront être soumis à une procédure d'ÉIE (Gilpin, 1995). Deux grandes approches ont été développées pour imposer de telles limites : la liste et le filtrage (screening), qui peuvent être appliqués seuls ou conjointement. Une liste définit, par la législation ou ses règlements, des catégories de projets et des conditions, telles que des

seuils, qui déterminent à quel moment les procédures d'ÉIE sont applicables. Le filtrage permet de circonscrire davantage l'éventail des projets à ceux qui sont les plus susceptibles d'avoir des impacts importants. En général, les mécanismes de filtrage n'incluent pas la participation du public, mais il y a des exceptions. La Norvège, par exemple, a un processus de filtrage qui permet la participation du public.

La détermination par anticipation de l'importance des impacts environnementaux des projets peut être interprétée comme la portée de la démocratisation. Cette première étape des procédures d'ÉIE définit un espace de participation : ce n'est que lorsqu'une procédure d'ÉIE commence que la participation peut avoir lieu. Afin de mieux spécifier la portée de la démocratisation, nous limitons l'analyse aux projets pour lesquels l'ouverture à la participation est obligatoire. Autrement, la participation ne peut pas être considérée comme un droit, mais plutôt comme privilège discrétionnaire octroyé par des officiels publics. Cette distinction est importante. Nous proposons ici de distinguer les mécanismes participatifs qui sont exigés par la loi, impliquant l'existence d'un droit, des formes de participation qui sont occasionnelles, apparaissant selon les circonstances, en fonction des interprétations d'officiels élus ou non.

Nous avons attribué un pointage à chaque pays en fonction des catégories de projet inscrites dans les législations³⁷. Les catégories sont basées sur les listes définies par les annexes 1 et 2 de la directive d'ÉIE de l'Union européenne. Les pays sont alors ordonnés en fonction du nombre de catégories qu'ils incluent. Les pays où seuls les

³⁷ Les ÉIE peuvent aussi s'appliquer aux politiques, plans et programmes des gouvernements. Un tel processus est appelé évaluation environnementale stratégique. Nous n'avons pas inclut

projets du secteur public sont soumis à une procédure d'ÉIE ou ceux où la décision de soumettre des projets est discrétionnaire ont le plus bas pointage. Ces pointages pour la portée sont présentés au Tableau I. Les Tableaux II et III, plus bas, présentent respectivement les résultats pour la franchise et l'authenticité. Le Tableau IV regroupe les résultats.

Le Tableau I regroupe les pays par catégories, en fonction de la force relative de leur pointage pour la portée. Un premier groupe, au pointage le plus faible, est composé de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis. Dans ces trois pays, la portée est restreinte par des limites explicites à l'intervention de l'État dans les projets de développement. En Australie, seuls les projets publics sont soumis à la législation, selon les résultats de processus de filtrage qui détermine quels projets risquent d'avoir des effets importants sur l'environnement. Il n'y a pas de participation à cette étape. Aux États-Unis, les projets proposés ou financés par le gouvernement fédéral, et ceux qui requièrent un permis de ce gouvernement, sont soumis à des ÉIE. Cependant, les agences ayant des responsabilités à l'égard de ces projets sont chargées de l'évaluation initiale concernant l'importance des effets de projets, sans consultation publique. En Nouvelle-Zélande, en théorie tous les projets, privés et publics, peuvent être soumis à une procédure d'ÉIE, s'il est jugé que leurs effets seront importants. Les autorités régionales, cependant, rendent ces décisions.

Dans le second groupe, on retrouve deux pays, la Grande-Bretagne et l'Italie, où un nombre minimal de catégories de projets sont soumis à l'ÉIE: seuls les projets

ces processus dans notre évaluation dans la mesure où elle n'est pas encore mise en œuvre dans tous les pays.

de l'Annexe 1 de la liste de projets de la directive de l'Union européenne sont inclus. Le troisième groupe est constitué de pays qui ont davantage de catégories que celles prévues à l'Annexe 1, mais bien moins que ce qui est proposé à l'Annexe 2 de la directive d'ÉIE : le Canada, la Finlande, et les Pays-Bas ont tous inclu près de 30 catégories de projets à leur liste; l'Autriche, la Suède et la Suisse, dans le groupe suivant, incluent entre 40 et 50 catégories. Enfin, le dernier groupe réunit des pays qui ont inclut presque tous les projets de l'Annexe 2 : sont réunis ici le Danemark, la France, l'Allemagne et la Norvège.

Tableau I - Mesure de la portée

Pays	Nombre de catégories	Score total (rang dans le groupe)
Australie	n/a	1
Nouvelle-Zélande	n/a	1
États-Unis	n/a	1
Grande-Bretagne	9	2
Italie	10	2
Canada	32	3
Finlande	28	3
Pays-Bas	32	3
Autriche	47	4
Suède	42	4
Suisse	52	4
Danemark	85	5
France	81	5
Allemagne	83	5
Norvège	72	5

Sources: Voir Annexe 2

5.2.2 La franchise

Une fois qu'un espace de participation du public est ouvert, la question devient : qui peut y accéder ? Sur la base de principes démocratiques, la participation du public devrait être ouverte à tous ou à tous les citoyens intéressés. Ce n'est cependant pas le cas. Ceci ne devrait pas surprendre car des processus décisionnels informels, auxquels l'accès est limité, sont la norme. Les ÉIE, toutefois, ne sont pas des processus de consultation informels ou des arrangements semi-formels, mais plutôt des méthodes sanctionnées légalement menant à une décision, auxquels des membres spécifiques du public sont invités à participer.

Dans le cadre des législations et règlements d'ÉIE, nous avons distingué empiriquement trois limites à la franchise ou à l'idée que tous les citoyens peuvent officiellement et également exprimer une opinion sur l'acceptabilité environnementale d'un projet. La première limite est une reconnaissance explicite dans les législations de l'existence de différentes catégories de citoyens et de leurs droits relativement au processus. Cinq pays inscrivent de telles différences : l'Autriche, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Suède et la Suisse. Les détails diffèrent, mais une logique similaire s'applique. Les législations distinguent les droits du public en général de ceux des parties affectées ou des parties à qui l'on accorde des moyens judiciaires d'action contre une décision.

Le second ensemble de restrictions à la participation est étroitement lié au premier, et touche le cadre légal au sein duquel la prise de décision en environnement opère. Ces limites définissent ceux qui ont accès aux moyens judiciaires d'action. Bien que les citoyens peuvent ne pas avoir de statuts ou privilèges différents pendant la

majeure partie de la procédure, certains ont un droit de s'opposer à une décision qui peut ne pas être disponible à tous les citoyens. En général, c'est le cas des propriétaires ou individus qui peuvent montrer qu'ils peuvent être directement affectés par un projet. Dans certains cas, les groupes environnementaux se voient accorder un droit de recours contre les décisions. Les législations les plus ouvertes n'imposent pas de limites.

Nous proposons de distinguer en premier lieu les pays qui reconnaissent un droit individuel de recours et ceux qui reconnaissent un droit collectif : le premier implique la reconnaissance d'un droit individuel à un environnement sain, associé à l'existence d'un intérêt qui peut être démontré; dans le second cas, des groupes environnementaux en particulier obtiennent un droit de recours sur la base de leur objectif de défendre un intérêt collectif à un environnement sain. De plus, dans un certain nombre de pays, l'État définit les groupes environnementaux qui peuvent participer ou avoir un droit de recours. Dans d'autres pays, aucune limite n'est imposée.

Les limites concernant la définition de ceux qui ont un droit de recours est cruciale, car elles définissent un contenu à ce droit. Comme le suggèrent John Swaigen et Christopher Wood (1981: 204), afin de développer un droit formel à un environnement sain :

Such a right must not depend upon the citizen's right as a neighbouring landowner or as a person particularly affected. It must be a function solely of the citizen's right as a citizen.

Les législations définissent un troisième ensemble de restrictions. Le droit de recours, seul, même s'il est restrictif, peut ne pas limiter la participation pendant la

durée du processus. Pour fonctionner, une procédure d'ÉIE doit être publicisée. Les citoyens doivent être informés du déclenchement du processus, ils doivent savoir quand et comment ils pourront participer. Toutes les législations incluent des règles plus ou moins détaillées concernant les moments et le lieu où il est possible de participer ainsi que la durée du processus.

Un aspect des textes de loi touche la portée géographique de cette information. Nous faisons la distinction entre deux approches principales : la première limite les exigences de publicisation de l'information aux communautés spécifiques qui seront probablement touchées par un projet, ce à quoi nous faisons référence par le mot local dans ce qui suit; l'autre approche est plus régionale ou nationale, mais pas limitée géographiquement à une communauté donnée. Nous proposons que de telles limites définissent aussi les publics importants pour les administrateurs des procédures dans la mesure où nous n'étudions que des législations nationales conçues pour évaluer les projets dont les effets environnementaux risquent d'être importants.

Afin de résumer l'information sur la franchise, et pour plus de clarté, nous avons défini les pointages suivants correspondant aux limites que nous venons d'identifier:

- 1- Un pays obtient 0 s'il y a des limites explicites aux droits de participer. Il obtient 1 dans le cas contraire;
- 2- Un pays obtient 0 si la publicité concernant les procédures a une portée locale. Il obtient 1 si les processus sont publicisés au niveau national;

- 3- Un pays obtient 0 si les droits de recours sont limités aux individus. Il obtient 1 si les organisations environnementales ont aussi un droit de recours et 2 si les règles à cet égard sont libérales, n'imposant aucune limite.

L'imposition de limites explicites à la participation est sans doute la barrière légale la plus importante à la participation dans les procédures d'ÉIE. En Autriche, Allemagne, Nouvelle Zélande et en Suède, de telles limites qui ne s'appliquent pas nécessairement pendant tout le processus, accordent un traitement préférentiel à ceux qui pourraient être directement affectés, d'habitude des propriétaires ou résidents. En Suisse, les groupes environnementaux se voient accorder un recours judiciaire s'ils satisfont à certaines exigences³⁸, ce qui veut dire que pour certains aspects de la procédure ils obtiennent aussi un traitement préférentiel. Dans tous les pays que l'on vient de nommer, ces limites sont liées au droit de recours. De plus, dans quatre de ces cinq pays le processus favorise les résidents locaux.

Sept pays prévoient des mécanismes ayant une portée nationale afin d'informer les citoyens. Parmi ceux-ci, quatre sont des États fédéraux. L'Autriche et l'Allemagne, cependant, sont des pays fédéraux qui favorisent des ÉIE localisées. De plus, six des huit pays qui favorisent des ÉIE localisées octroient un droit de recours principalement à ceux qui seraient directement affectés. Ici, les exceptions sont la France et la Nouvelle-Zélande. Notons que dans ce dernier cas, ceux dont les intérêts pourraient être affectés ont un rôle prépondérant au début du processus, et peuvent même avoir un droit de veto sur le déclenchement de la procédure (*resource consent*). À l'opposé,

³⁸ Les groupes environnementaux doivent avoir été actifs pendant au moins dix ans à l'échelle nationale (Nicole, 1992).

parmi les pays qui fournissent l'information à l'échelle nationale, seule l'Australie limite le droit de recours aux individus. Il semble exister un lien entre les restrictions au droit de recours et le caractère localisé des procédures d'ÉIE.

Tableau II - Mesure de la franchise

Pays	Limites explicites	Local/national	Droit de comparaître	Score total (rang dans le groupe)
Autriche	0	0	0	1
Allemagne	0	0	0	1
Suède	0	0	0	1
Nouvelle-Zélande	0	0	2	2
Suisse	0	1	1	2
Finlande	1	0	0	3
Norvège	1	0	0	3
Grande-Bretagne	1	0	0	3
Australie	1	1	0	4
France	1	0	1	5
Canada	1	1	1	6
Danemark	1	1	1	6
Italie	1	1	2	6
Pays-Bas	1	1	2	6
États-Unis	1	1	2	6

Sources: Voir Annexe 2

Le Tableau II regroupe les pays en fonction des critères que nous venons d'élaborer, en commençant par l'existence de limites explicites. Le premier groupe comprend l'Autriche, l'Allemagne et la Suède. Ils partagent le pointage 0 – 0 – 0 (0 pour l'existence de limites explicites; 0 pour les limites au droit de recours; 0 pour la publicisation locale de l'information). Le second groupe est composé de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse. Les deux imposent des limites au droit de participer ou

favorisent certains participants, mais sont moins restrictifs en ce qui concerne les deux autres aspects de la participation. Les pays du troisième groupe, la Finlande, la Norvège et la Grande-Bretagne ne définissent pas de limites à la participation, mais les procédures d'ÉIE sont circonscrites au niveau local et le droit de recours est limité. Vient ensuite l'Australie. Ce pays n'impose qu'une seule limite à la participation, via le droit de recours restreint à ceux qui sont directement affectés. La France est aussi seule dans sa catégorie car elle a un système d'ÉIE localisé mais les recours judiciaires sont accessibles aux groupes. Le dernier groupe réunit le Canada, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas et les États-Unis. Dans ces pays il n'y a pas de limites explicites à la participation, le droit de recours est disponible pour les organisations environnementales et les ÉIE sont publicisées à l'échelle nationale.

Les limites formelles – ou permissions – à participer identifiées ici pourraient bien ne pas être les seules, ni les plus importantes. L'accès à des ressources financières appropriées ou à l'expertise pourraient s'avérer des éléments plus critiques pour favoriser la participation. De même, nous n'avons pas abordé le rôle prépondérant que les experts ou les agences d'État peuvent jouer dans la procédure. Le fait demeure, toutefois, que les définitions légales de la participation nous suggèrent les principes dominants qui façonnent l'organisation de la participation des citoyens. De telles règles définissent aussi l'authenticité. Nous les explorons dans ce qui suit.

5.2.3 L'authenticité de la démocratisation

La notion d'authenticité réfère au contrôle que peuvent avoir les citoyens sur les décisions. Comme nous l'avons déjà souligné, les comparaisons peuvent être basées sur des échelles mesurant l'influence probable que des citoyens ont dans un

type donné de mécanisme participatif, en se servant par exemple de l'échelle d'Arnstein. Mais comme nous comparons une forme spécifique de participation, des processus consultatifs, nous devons examiner les différences de conception des procédures pouvant suggérer des variations dans le contrôle que peuvent avoir les citoyens.

Nous avons déterminé deux indicateurs de l'authenticité qui tiennent compte de la nature consultative des ÉIE. Le premier est basé sur la mécanique propre aux ÉIE. Les procédures peuvent être conceptuellement divisées en un certain nombre de moments distincts partant de la décision de soumettre un projet à l'ÉIE – le filtrage – à la préparation des paramètres de l'étude d'impact en environnement – ce que l'on nomme en anglais le *scoping* – à l'évaluation de l'étude comme tel. Pour certains auteurs, plus la participation a lieu tôt dans le cadre de la procédure, plus elle sera efficace (Gordon S. Davies, 1989 : 243; William Sheate, 1991 : 84). L'examen comparatif des exigences légales de ces procédures révèle cependant que la principale différence entre les pays n'est pas tant liée au moment où la participation commence, mais plutôt à la fréquence de la participation pendant le processus. Il est probable que plus il y a de moments de participation obligatoires définis dans la loi, plus cette participation sera efficace.

L'efficacité de la participation dépend aussi du format de la consultation. Nous pouvons déterminer deux approches prépondérantes : soit les administrateurs demandent aux citoyens intéressés de leur transmettre leurs commentaires par écrit, soit ils doivent organiser une forme ou une autre de rencontre publique – telles que les audiences publiques – pendant le processus, le plus souvent vers la fin. Les deux

approches sont souvent utilisées ensemble selon le moment particulier du processus. Une différence importante entre les pays est que plusieurs législations n'iront pas aussi loin que d'exiger une ou des rencontres publiques obligatoires. Il n'est pas clair que des commentaires écrits auront moins d'influence que des audiences publiques sur le résultat de la procédure d'ÉIE. Nous suggérons malgré tout que des audiences publiques ou d'autres formes de rencontres publiques et d'échanges peuvent favoriser une plus grande authenticité, simplement parce qu'elles peuvent mener à une délibération sur les sujets examinés³⁹. Le format de ces moments délibératifs est important, mais étant donné le nombre de pays étudiés, nous limitons l'analyse à l'existence ou à l'absence d'audiences ou de rencontres publiques à un moment ou à un autre des procédures d'ÉIE.

Les pointages pour l'authenticité ont été obtenus de la manière suivante : dans un premier temps, les pays obtiennent un point pour chaque moment de participation obligatoire. Ce nombre varie de 1 à 3. Dans un second temps, les pays obtiennent soit 0 s'ils ne prévoient pas de moment obligatoire de délibération, soit 1 si la délibération est parfois obligatoire, et 2 si elle l'est tout le temps. Ceci ne veut pas dire qu'il y aura délibération à chaque étape, mais simplement qu'il y a toujours au moins un moment obligatoire de délibération.

Les données sur l'authenticité, présentées au Tableau III, révèlent un résultat intéressant. À l'exception de la Finlande et de la Norvège, il semble y avoir une relation claire entre le nombre de moments de participation et l'obligation de mettre en

³⁹ Fiorino (1990 : 229-30) suggère que : "discussion, deliberation, the search for shared values, the opportunity to transform conflict into more constructive directions through mutual talk

oeuvre une forme ou une autre de délibération publique. Il y a ainsi un premier ensemble de pays, comprenant l'Australie, le Canada, la France, l'Italie, la Suisse et la Grande-Bretagne, où il n'y a qu'un seul moment obligatoire de mise en œuvre de la participation, et où ce moment n'est pas toujours sous une forme de délibération.

Tableau III - Mesure de l'authenticité

Pays	Nombre de moments	Délibération	Score total (rang dans le groupe)
Australie	1	0	1
Canada	1	0	1
France	1	0	1
Italie	1	0	1
Suisse	1	0	1
Grande-Bretagne	1	0	1
Allemagne	1	1	2
Suède	1	1	2
Finlande	1	2	3
Norvège	1	2	3
États-Unis	3	1	4
Autriche	3	2	5
Danemark	2	2	5
Pays-Bas	3	2	5
Nouvelle-Zélande	2	2	5

Sources: Voir Annexe 2

Dans la plupart de ces pays, une forme de rencontre ou d'audience publique est possible, mais à la discrétion des décideurs, élus ou non. Dans le second groupe de pays, incluant l'Allemagne et la Suède, il y a des possibilités d'audience en fonction

and persuasion – all are important attributes of a participatory process”, et ce bien que les discussions soient limitées pendant des audiences publiques (236).

des législations spécifiques qui prévoient le déclenchement d'ÉIE. Dans ces deux pays, l'application des ÉIE est intégrée au sein de plusieurs législations pour lesquelles les règles de participation peuvent varier. On retrouve dans le troisième groupe la Finlande et la Norvège. Dans ces deux pays, il n'y a qu'un seul moment de mise en œuvre obligatoire de la participation et la délibération en fait nécessairement partie. À l'inverse, aux États-Unis, seuls dans leur groupe, il y a un grand nombre de moments de participation, mais les règles varient selon l'agence gouvernementale qui les applique. Les décideurs ont aussi une grande discrétion dans la mise en œuvre des règles de participation. Le dernier groupe est composé de pays qui prévoient plus d'un moment de participation – incluant généralement la possibilité de participer pendant la période de *scoping* – et l'obligation de moments de délibération. Ces pays sont l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande.

Nous avons maintenant à notre disposition un certain nombre d'indicateurs de la participation au sein des ÉIE pour chacune des dimensions qui définissent la démocratisation. Un premier examen du Tableau IV, qui résume nos résultats, indique qu'à l'exception de quelques pays, il n'y a pas de groupe de pays qui pourrait être créé à partir de leur force relative dans chacune des dimensions de la démocratisation. Aucun groupe de pays ne montre un pointage élevé ou faible pour les trois dimensions.

Ceci suggère qu'il pourrait y avoir des compromis entre chacune de ces dimensions. Un pointage élevé pour la portée pourrait être obtenu aux dépens de la franchise ou de l'authenticité, comme le suggère les cas de la Suède et de l'Allemagne. Si un tel résultat était généralisé, on pourrait dire que les droits de participation associés aux ÉIE ne témoignent pas d'un possible progrès de la démocratisation. Une

analyse plus approfondie des données pourra fournir une réponse à cette question. Le résultat de cette analyse pourrait aussi suggérer une stratégie de recherche pour mieux expliquer les variations de la participation publique entre les quinze pays à l'étude.

Tableau IV - Les dimensions de la participation et la position relative des 15 pays de l'OCDE choisis

Pays	Portée	Franchise	Authenticité
Allemagne	5	1	2
Australie	1	4	1
Autriche	4	1	5
Canada	3	6	1
Danemark	5	6	5
États-Unis	1	6	4
France	5	5	1
Finlande	3	3	3
Grande-Bretagne	2	3	1
Italie	2	6	1
Norvège	5	3	3
Nouvelle-Zélande	1	2	5
Pays-Bas	3	6	5
Suède	4	1	2
Suisse	4	2	1

Sources : Voir Annexe 2

5.4 Analyse des données : la relation entre la portée, la franchise et l'authenticité.

En tenant compte des trois dimensions de la démocratisation on obtient une image complexe de la participation dans chaque pays. Mais on en obtient aussi une bonne représentation dans la mesure où l'on peut mieux rendre compte des règles de la participation en termes démocratiques. Comme on l'a vu plus tôt, les études comparatives ont en général regroupé les pays selon une division pluraliste/néo-corporatiste, examinant principalement la franchise. Étant donnée notre caractérisation, une telle division est insuffisante, non seulement parce qu'elle ne tient

compte que d'une dimension de la démocratisation, mais aussi parce que la franchise n'est peut être pas un guide approprié pour évaluer la position d'un pays donné en termes de portée ou d'authenticité.

Cette information additionnelle soulève la question identifiée par Dryzek sur la relation entre les différentes dimensions de la participation. Est-ce qu'un gain dans l'une des dimensions implique un recul dans une autre ? Le Tableau V rapporte les résultats de corrélations simples de Pearson entre chacune des dimensions.

Tableau V - Corrélations simples entre les trois dimensions de la démocratisation

	Portée	Franchise	Authenticité
Portée	1	-0.23	0
Franchise		1	0.01
Authenticité			1

Source: Tableau IV

La première conclusion est que la réponse à la question de Dryzek est négative. Une position élevée pour l'une des dimensions de la démocratisation n'implique pas de score faible pour les autres dans la mesure où aucun de nos coefficients de corrélation n'est assez élevé pour suggérer des relations significatives. Notons cependant la relation négative entre la portée et la franchise qui, bien que non significative, n'est pas égale à zéro.

Ces données confirment que de regrouper les pays en fonction de leur approche à l'égard de la franchise ou en termes d'une opposition entre les processus participatifs pluralistes et néo-corporatistes n'est pas suffisant pour caractériser la participation

publique dans les pays de l'OCDE. Il n'y a pas non plus de regroupement clair de pays selon l'une ou l'autre des dimensions de la démocratisation. Il y a cependant des exceptions. Parmi les pays qui ont un pointage élevé pour plusieurs dimensions on retrouve le Danemark et les Pays-Bas et, dans une moindre mesure les États-Unis. Le Danemark a un pointage élevé pour les trois dimensions, de même que les Pays-Bas dont le pointage est cependant moins élevé pour la portée. Les États-Unis ont un pointage élevé pour les deux dernières dimensions mais il est l'un des pays dont la portée est la plus faible. Parmi les pays qui ont des pointages faibles dans plus d'une dimension, on retrouve l'Australie, la Grande-Bretagne, la Suède et la Suisse, auxquels il ne serait pas déraisonnable d'ajouter l'Allemagne et l'Italie, qui ont un pointage faible pour deux dimensions de la participation. Nos résultats, enfin, suggèrent que l'explication des variations entre pays pour une dimension donnée ne tiendra pas pour les autres dimensions.

5.5 Conclusion

La démocratie n'est pas une donnée mais varie dans le temps et entre les pays. La démocratie peut s'appliquer à une variété de sphères sociales, elle peut être inclusive ou exclusive, et les citoyens peuvent avoir plus ou moins de contrôle sur le processus et ses résultats. Afin d'analyser et d'évaluer la participation en tant que facteur de changement démocratique, nous avons construit une série d'indicateurs que nous avons appliqués aux législations et règlements d'ÉIE dans 15 pays de l'OCDE en nous inspirant de la caractérisation du processus de démocratisation proposée par John Dryzek en trois dimensions qui sont la portée (le nombre de sphères sociales au sein

desquelles des procédures démocratiques sont en vigueur), la franchise (qui réfère à l'identification de ceux à qui le droit de participer est octroyé) et l'authenticité (qui est liée au degré de contrôle réel accordé aux citoyens dans le cadre des procédures démocratiques).

Des premières conclusions utiles peuvent être déduites de nos données.

D'abord, les comparaisons basées sur l'ouverture des règles de participation ne suffisent pas à rendre compte de la complexité et des aspects multidimensionnels de la participation. Deuxièmement, ce qui est plus important pour notre recherche, il n'y a pas de relation claire entre les trois différentes dimensions de la démocratisation. La portée, la franchise et l'authenticité ne varient pas ensemble, ni positivement ni négativement. Par conséquent, il est possible d'affirmer qu'un changement positif dans l'une des dimensions n'implique pas qu'il se fasse au détriment d'une des deux autres. Le progrès dans la démocratisation est donc possible. Ceci veut aussi dire, cependant, que le progrès dans l'une des dimensions ne mène pas nécessairement à un progrès dans les autres. Une troisième conclusion est que les explications du changement dans l'une des dimensions ne suffiront probablement pas à expliquer les changements dans les deux autres.

Une observation marquante de cet exercice est que des efforts limités ont été consentis dans les pays que nous étudions pour développer des droits de participation pleinement démocratiques dans les législations environnementales. Un certain nombre de nos 15 pays se classent plutôt mal, que ce soit en matière de franchise et surtout d'authenticité. Néanmoins, étant donné les différences observées entre les pays, et étant donnée en particulier la force relative de certains pays comme le Danemark et les

Pays-Bas, la tâche de comprendre les raisons expliquant ces différences peut révéler d'importantes leçons pour ceux qui s'intéressent à la démocratisation de l'État, dans la sphère environnementale comme dans d'autres domaines d'intervention.

Chapitre 6 – Le développement de l'État-providence et les droits de participation en environnement

Il me paraît à nouveau conforme à l'essence de nos sociétés et conforme aussi à la vocation humaine, que tous les hommes qui en ont le désir puissent participer au débat (Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, p.352).

Dans le chapitre précédent, nous proposons que la participation aux processus décisionnels peut être comprise comme élément d'un processus plus général de démocratisation, tel que définit par Dryzek (1996) et décrit par trois éléments : le premier est la portée, et réfère au nombre de sphères sociales au sein desquelles des processus démocratiques sont appliqués; le second est la franchise, qui réfère aux catégories de la population qui ont accès à ces processus décisionnels; le troisième est l'authenticité, associée au degré de contrôle que peuvent avoir les citoyens sur le processus décisionnel auquel ils participent.

Dans ce chapitre nous nous proposons d'examiner ces droits en tant que droit social et d'expliquer leur émergence dans le contexte de l'évolution de l'État-providence.

Comme nous l'avons vu précédemment, la démocratisation en environnement peut être interprétée comme conséquence d'un processus de démarchandisation de la nature. Dans *La Grande Transformation*, Karl Polanyi décrit un processus historique de démarchandisation par lequel différents groupes sociaux réagissent aux conséquences de la marchandisation de la monnaie, du travail et de la terre ou, plus généralement, de la nature (Polanyi, 1983). Nous proposons ainsi que les politiques environnementales, et les processus de participation qu'elles prévoient, sont le résultat d'un processus de démarchandisation de la nature par lequel des droits sociaux sont

créés pour protéger les citoyens et la nature des ‘imperfections’ ou ‘externalités’ du marché créant des dangers écologiques. Les droits particuliers créés par les ÉIE prennent la forme de participation aux processus de décision.

Suivant l’approche développée par Gøsta Esping-Andersen (1990), qui a étudié les variations de la démarchandisation du travail et les droits sociaux associés dans les pays de l’OCDE, ce chapitre propose des explications aux différences que nous avons observées dans la démarchandisation de la nature, mesurée ici par la portée de la démmocratisation, dans la franchise et l’authenticité entre les quinze pays étudiés précédemment. Les différences des approches nationales en matière de politiques sociales s’expliquent à l’aide de deux catégories de facteurs : la première est liée à la force des organisations ouvrières, et à celle des partis socio-démocrates et démocrates-chrétiens; on réfère à la seconde catégorie de facteurs par la notion de legs institutionnels par référence à l’effet des différentes institutions sur les possibilités de changement en matière de politiques publiques.

Nous voulons maintenant explorer l’idée que les droits créés par les législations d’ÉIE devraient être associés aux traditions nationales d’intervention étatique visant à définir une sphère légitime pour le marché dans les politiques sociales. Autrement dit, nous nous proposons d’examiner dans quelle mesure les facteurs qui expliquent l’émergence des droits sociaux et leur différence entre pays sont aussi des facteurs explicatifs des différences observées entre les droits de participation créés par les ÉIE.

Nos résultats indiquent que la démarchandisation du travail semble être un pré-requis à la démarchandisation de la nature. En ce qui concerne la franchise et

l'authenticité, nos résultats sont mitigés. Il semble d'une part que la force de la mobilisation ouvrière mesurée soit par l'existence de modes de représentation des intérêts néo-corporatistes soit par la participation soutenue des partis de gauche au pouvoir peut avoir un effet négatif sur la franchise dans les ÉIE. Paradoxalement, il semble aussi que les États qui ont à l'origine résisté à l'extension de la franchise soient des États-providence qui favorisent maintenant son extension. Aucun déterminant de l'évolution de l'État-providence ne semble expliquer l'authenticité, mais nous devons rappeler que les efforts des États afin de partager le pouvoir décisionnel sont limités.

6.1 Les variables explicatives

Deux grandes séries d'hypothèses sont développées dans ce qui suit. La première série porte sur la nature structurelle et idéologique du lien entre les types d'État-providence tels que définis par Esping-Andersen et nos mesures du droit à la participation. Leur vérification, s'appuyant sur les mesures de régime développées par Esping-Andersen, permet de corroborer ou d'informer notre thèse principale, soit que les principes de citoyenneté qui sont inscrits dans les droits sociaux sont un facteur explicatif de ceux qui apparaissent dans les droits de participer aux ÉIE. La seconde série d'hypothèses vise à mieux saisir comment les diverses forces qui contribuent au développement des États-providence influencent le développement des droits de participer. Nous allons pour commencer examiner la seconde série de facteurs, à la lumière des études comparées des États-providence occidentaux et des politiques d'environnement, pour ensuite aborder les hypothèses portant sur le lien entre les types

d'État-providence et nos mesures de la participation. L'ensemble des hypothèses est résumé à la section 6.2.1.

6.1.1 Variables partisans, néo-corporatisme et importance des institutions

Les études récentes sur l'analyse comparative des États-providence occidentaux identifient deux ensembles de facteurs qui contribuent à son développement. Les premiers sont associés aux succès obtenus par les classes ou groupes sociaux spécifiques en termes d'influence dans les processus de décision ou par leur participation dans la formation des gouvernements ; les seconds sont liés aux formes politico-institutionnelles qui contribuent soit aux façons dont les institutions ont un effet sur les règles du jeu politique, soit aux legs séculaires qui laissent leur marque et influencent le développement des États-providence.

Parmi le premier ensemble de facteurs, une participation fréquente des partis politiques de gauche ou de la démocratie-chrétienne dans la formation des gouvernements, de même que la force des organisations ouvrières dans les processus décisionnels – ou le degré de néo-corporatisme – sont associés à l'expansion de l'État-providence. Ce résultat tient lorsque cette expansion est mesurée à la fois par le niveau de dépense sociale, par la notion de dé-marchandisation de travail et par les régimes de l'État-providence associés à cette dernière notion (Huber et al., 1993; Hicks et Misra, 1993 ; Hicks et Swanck, 1992 ; Kitschelt, 1988 : 209-212 ; Esping-Andersen, 1990).

Les partis de gauche et les partis de la démocratie-chrétienne jouent un rôle important dans l'expansion de l'État-providence, mais pas de la même façon : les partis de gauche contribuent à la construction d'un État-providence qui est plus redistributif, alors que les partis religieux contribuent à maintenir les hiérarchies

sociales et sont ainsi une cause importante des régimes conservateurs identifiés par Esping-Andersen (Huber et al., 1993; Esping-Andersen, 1990). De plus, les démocraties-chrétiennes sont moins orientées vers l'expansion de l'économie publique (Huber et al., 1993 ; van Kersbergen, 1995). En ce qui concerne le degré de néo-corporatisme, il a souvent été utilisé et perçu comme mesure équivalente à la force des partis de gauche, ayant par conséquent un impact semblable sur les mesures d'expansion de l'État-providence.

L'examen de l'effet de ces variables sur les politiques environnementales suggère les résultats suivants⁴⁰ : comme nous l'avons noté à la section 4.1, l'effet de la composition du gouvernement sur les variables liées à la protection de l'environnement produit des résultats ambivalents. C'est moins le cas en ce qui concerne le néo-corporatisme, mais on trouve aussi des résultats ou propositions apparemment contradictoires.

Plusieurs études suggèrent la relative fermeture de la gauche aux demandes environnementales. Ainsi, dans la mesure où les partis de gauche ont une présence soutenue dans la formation des gouvernements, et qu'ils sont associés à des formes néo-corporatistes de représentation des intérêts, les partis de la gauche libérale émergeront dans la mesure où d'autres formes d'accès au système politique seront fermées (Kitschelt, 1988 : 212). De plus, à l'occasion d'une autre recherche portant sur l'étude de l'opposition au nucléaire, Kitschelt a constaté que les partis de gauche n'étaient pas plus ouverts aux demandes environnementales que les partis du centre et

⁴⁰Nous incluons ici la naissance de nouvelles formes de représentation politique associée à des positions favorables à la protection de l'environnement, ou les partis de la gauche libérale, tel que les a étudiés Kitschelt (1988).

de la droite (Kitschelt, 1986 ; Kitschelt, 1988; voir aussi Jänicke, 1992 : 49). Ce dernier résultat renforce les intuitions de Buttel (1978) où les membres de la classe ouvrière aux États-Unis n'appuieraient pas des réformes ou mesures réglementaires qui mettraient en danger la croissance économique. Parallèlement cependant, la même étude révèle un appui plus grand pour une réglementation plus sévère chez les leaders du parti Démocrate aux États-Unis que chez leurs opposants (Buttel : 697-698). Rappelons aussi d'autres résultats déjà mentionnés à la section 4.1 : Jänicke et Weidner (1997 : 20) constatent que la composition partisane du gouvernement n'a pas d'influence sur la performance environnementale; Strom et Swindle (1993 : 16) montrent qu'une orientation partisane pro-croissance a des résultats négatifs sur la qualité de l'air.

Cependant, d'autres études soutiennent que les partis de gauche ont un effet sur la performance environnementale des pays. King et Borchardt (1994 : 224) trouvent une influence positive des partis socio-démocrates – ainsi que du néo-corporatisme – sur une réduction de la pollution ; Jahn (1998 : 122) trouve que les partis socio-démocrates ont une influence positive sur la performance environnementale, alors que les partis libéraux ont une performance négative ; rappelons enfin que Jorgen Goul Andersen (1990a) remarque que l'écologie politique rejoint la social-démocratie sur son opposition au marché et les partis néo-libéraux sur la base de leur opposition au rôle de la bureaucratie.

L'une des raisons du peu d'effet observé entre la composition partisane des gouvernements et le changement environnemental pourrait être de nature méthodologique. La plupart des études, incluant l'analyse de Jahn présentée

précédemment, ont mesuré le changement de gouvernement à des moments spécifiques dans le temps. Ces études supposent ainsi que les partis de gauche, une fois au pouvoir, sont en mesure de modifier les politiques de façon marquée. Mais l'influence des partis politiques sur la direction des politiques publiques est mieux mesurée sur de plus longues périodes de temps, étant donnée que l'institutionnalisation de principes est un long processus. Une stratégie analytique de ce genre a été proposée par Huber et al. (1993), qui ont démontré son utilité. Cette stratégie a aussi été utilisée avec succès afin d'expliquer les différences des niveaux d'aide publique au développement international entre des pays de l'OCDE (Thérien et Noël, 2000). Nous adopterons une approche similaire, dont les détails seront précisés dans la section sur les données, présentée plus loin.

Pour ce qui est du néo-corporatisme, malgré l'effet généralement positif qu'on lui trouve sur diverses mesures des performances environnementales (section 4.1), certaines études ont associé un accès limité aux processus de réglementation à l'existence de modes de représentation des intérêts néo-corporatistes (voir en particulier Brickman et al., 1985). De plus, selon Kitschelt (op cit), une coopération fermée et organisée entre les entreprises et les syndicats tendra à encourager l'adoption de politiques favorisant la croissance économique au détriment de l'adoption de réformes environnementales.

Ainsi, dans la mesure où un développement relativement plus important de l'État-providence peut être associé à une volonté d'intervenir dans l'économie, et que les forces de gauche et le degré de néo-corporatistes encouragent cette tendance, nous ferons l'hypothèse que les facteurs qui influencent la croissance de l'État-providence

auront une influence positive sur la mesure de la démarchandisation de la nature.

C'est-à-dire que la force de la gauche, la force de la démocratie-chrétienne, et un niveau élevé de néo-corporatisme auront un effet positif sur la démarchandisation de la nature. De plus, un niveau de dépense sociale élevé et un niveau de démarchandisation du travail élevé devraient aussi un effet positif sur la démarchandisation de la nature.

Cependant, l'effet de chacune de ces variables sur la franchise n'est pas simple à déterminer. On sait, d'une part, par les recherches sur le développement de la démocratie, que la force de la gauche est associée à une expansion de la franchise (Rueschemeyer et al., 1992 : chap. 4; Andrews et Chapman, 1995 : introduction; Przeworski, 1991 : chap. 1). Mais on a vu, d'autre part, que dans la mesure où la force de la gauche et un niveau élevé de néo-corporatisme sont liés, il est possible que dans le domaine spécifique des politiques d'environnement, la relation entre ces variables et la franchise soit négative. Donc, bien que les rôles des partis de gauche et du néo-corporatisme puissent être positifs sur la performance environnementale, leur impact sur la franchise est difficile à prédire.

Quant à l'authenticité, il y a peu de guides sur lesquels s'appuyer dans la littérature. On peut cependant supposer que l'adoption et la pratique soutenue de processus décisionnels consensuels, caractéristiques du néo-corporatisme, s'ils limitent la franchise, devraient mener à une relation positive entre, d'une part, la force des partis de gauche ou un degré élevé de néo-corporatisme, et d'autre part, notre mesure de l'authenticité.

La relation entre la démocratie-chrétienne et les mesures de participation que nous avons développées, comme pour l'effet de la gauche, est ambiguë. Si l'on se fie à

l'analyse de Kees van Kersbergen (1995) sur la démocratie-chrétienne, on peut cependant suggérer les possibilités suivantes. Disons pour commencer que cet auteur associe à la démocratie-chrétienne une forme spécifique d'État-providence. L'un des aspects de cette spécificité réfère à la politique de conciliation (« politics of mediation »), où une "...practised conviction that conflicts of interests can and must be reconciled politically in order to restore the natural and organic harmony of society" est dominante (van Kersbergen, 1995 : 2, voir aussi chap. 2 : 26-30). De façon générale, l'idéologie démocrate-chrétienne, et les institutions sociales qui y sont associées, favorisent l'adoption de mécanismes de conciliation. Ceci nous amène à proposer que la démocratie-chrétienne est liée positivement à l'authenticité dans la participation publique aux processus décisionnels.

Mais l'État dans l'idéologie démocrate-chrétienne n'est pas vu comme un instrument de correction des imperfections du marché. Il est plutôt vu comme un outil agissant indirectement afin de permettre aux groupes sociaux de s'ajuster et de réagir aux pires conséquences du marché. De plus, l'État-providence démocrate-chrétien ne vise pas à modifier les relations sociales, mais plutôt à maintenir les différences sociales « naturelles », au contraire des sociaux-démocrates pour qui le rôle de l'État est de réduire l'inégalité économique entre les citoyens. L'État-providence démocrate-chrétien ne favorise pas l'universalisme. En conséquence, nous proposons que lorsque des partis démocrates-chrétiens ont eu une influence importante dans la formation des gouvernements, les pratiques participatives limiteront la franchise.

6.1.2 Le rôle des institutions

Si l'on examine maintenant le second ensemble de facteurs qui influencent le développement de l'État-providence, il est possible de distinguer deux catégories d'effets institutionnels, tous les deux liés à la relation entre la structure de l'État et celle du changement mesuré par les modifications aux politiques publiques : la première catégorie est liée aux règles constitutionnelles qui peuvent soit encourager soit empêcher l'innovation dans le domaine des politiques sociales. Comme Huber et al. (1993) l'ont montré, en s'appuyant sur les travaux de Ellen Immergut (1992) et de Antonia Maioni (1992), les règles du jeu politique influencent l'adoption ou non de réformes des politiques sociales. Comme le notent ces auteurs, et comme nous l'avons vu au chapitre 3, ces règles façonnent "the potential for economic interests and organized groups to influence policy" (Huber et al., p. 713). L'effet de ces structures se mesure par les opportunités offertes aux groupes et aux différents intérêts de s'opposer aux réformes proposées. La mesure choisie par ces auteurs inclut divers éléments dont le rôle a été souligné au chapitre 3, et est basée en grande partie sur les travaux de Lipjhart sur la démocratie (Lipjhart, 1984). Elle inclut donc: le fédéralisme; le parlementarisme versus le présidentielisme; la représentation proportionnelle versus le système électoral uninominal; la force du bicaméralisme, c'est-à-dire le pouvoir relatif des chambres hautes en rapport aux chambres basses; et la fréquence de l'utilisation des référenda (Huber, Ragin et Stephens, 1993 : 728).

L'analyse de l'effet de ces structures dans l'analyse comparée des politiques d'environnement n'offre pas une interprétation simple non plus, et même des résultats contradictoires. Pour mieux le comprendre, on reprendra ici la distinction suggérée par

Kitschelt (1986), présentée à la section 3.2, entre l'accès et la mise en œuvre dans le développement des politiques publiques. On peut accepter l'idée, d'une part, qu'un nombre important de lieux d'accès définis constitutionnellement peut mener à mettre un terme aux réformes. Mais il est aussi possible de poser, comme Vogel (1993), qu'un nombre important de points d'accès peut aider à initier des réformes.

L'analyse de Lundqvist (1980) concernant l'adoption des règles de participation associées aux politiques de lutte à la pollution de l'air aux États-Unis et en Suède offre un appui à une telle analyse, dans la mesure où le rôle du Congrès aux États-Unis a permis une plus grande ouverture au public. De même, dans une étude précédente qui incluait aussi le cas du Canada, Lundqvist (1974) suggérait que bien que des structures fédérales puissent empêcher l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles politiques, étant donné l'importance des pouvoirs régionaux, le système de séparation des pouvoirs américains a au contraire accéléré le rythme des réformes. En somme, les effets des structures constitutionnelles apparaissent ici équivoques.

L'autre catégorie d'institutions qui joue un rôle dans le développement de l'État-providence, qui a été nommée soit « paternalisme bureaucratique » par Hicks et Misra (1993) ou « paternalisme étatique » par Esping-Andersen (1990), est liée à l'héritage des régimes absolutistes (voir aussi Huber et al., 1993; Hicks et Swank, 1992). Ces auteurs ont fait l'hypothèse que la configuration des institutions et des forces politiques qui ont mené à la construction de l'État-providence à ses débuts ont laissé leur marque, et continuent d'influencer les réformes proposées aux politiques sociales. Plus particulièrement, on trouve qu'un traitement différencié des groupes sociaux, et en particulier des employés de l'État, et une résistance à l'extension de la

franchise, du moins à son origine, favorisent le développement de l'État-providence mesuré en termes de dépenses, tout en maintenant la stratification sociale. De plus, les groupes favorisés tendront à s'opposer à des réformes égalitaires.

Certaines études ayant examiné la participation du public dans les processus réglementaires associés à la protection de l'environnement ont proposé une distinction entre l'ouverture du système américain et la fermeture des systèmes allemands et français, ou plus généralement des systèmes de l'Europe continentale, qui pourrait être associée à l'idée des legs «paternalistes» (Vogel, 1986; Brickman, Jasanoff, Ilgen, 1985). Par conséquent, la relation entre ces effets institutionnels et les variables dépendantes mesurant la participation se présente comme suit: le «paternalisme bureaucratique» ayant un effet positif sur la croissance de l'État-providence, il devrait aussi avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature. Nous faisons aussi l'hypothèse que cette variable aura un effet négatif sur la franchise et sur l'authenticité.

6.1.3 L'effet des régimes de l'État-providence

Regroupons maintenant les différentes variables examinées en fonction des catégories d'État-providence identifiées par Esping-Andersen (1990 : 133-138). Rappelons que les États de type conservateur, selon Esping-Andersen, sont la résultante de la combinaison de l'absolutisme et d'un rôle soutenu des partis démocrates-chrétiens. Le type social-démocrate est expliqué essentiellement par la force de la mobilisation ouvrière – qu'elle soit mesurée par les partis de gauche ou le degré de néo-corporatisme. Le type d'État-providence libéral est quant à lui expliqué essentiellement par la faiblesse de la mobilisation ouvrière. Nous sommes ainsi en mesure de proposer les hypothèses principales concernant les régimes d'État-

providence, identifiées dans ce qui suit en fonction de nos trois mesures de la participation, qui définissent aussi nos variables dépendantes.

Compte tenu de ce que nous avons vu plus haut, il est relativement aisé d'établir des hypothèses à propos de la démarchandisation de la nature. Des trois types d'État-providence, seul le libéral devrait avoir un effet négatif sur la démarchandisation de la nature.

Pour ce qui est de la franchise, rappelons que les types d'État-providence ont institutionnalisés différents principes de stratification. Ainsi, le type corporatiste-conservateur maintient les différences de statut social, et devrait donc avoir un effet négatif sur la franchise. L'égalitarisme promu par le type social-démocrate devrait agir positivement sur la franchise. Cependant, nous avons aussi vu que les partis de gauche et le néo-corporatisme ont potentiellement un effet négatif sur la participation en environnement. L'effet du type social-démocrate est donc potentiellement équivoque. L'état libéral, qui favorise le libre jeu du marché comme principe de stratification sociale, ne devrait pas avoir un effet négatif sur la franchise (Bobbio, 1996a). De plus, dans la mesure où les luttes pour participer aux décisions sont associées à un désir de limiter le pouvoir de la bureaucratie, on devrait s'attendre à ce qu'un État-providence de type libéral ait un effet positif sur la franchise. Enfin, dans la mesure où les États de type libéral sont pluralistes par opposition au néo-corporatisme, ils devraient favoriser la franchise.

Pour ce qui est de l'authenticité, il est difficile d'établir des hypothèses claires à partir de ce que nous avons vu. Rappelons-nous cependant du résultat du chapitre précédent, qui indique que les explications de la franchise ne tiendront

vraisemblablement pas pour l'authenticité, dans la mesure où les deux sont très faiblement corrélées. Rappelons-nous aussi qu'égalité d'accès et influence sur le processus décisionnel sont deux concepts distincts.

En ce qui concerne l'État de type conservateur, nous pouvons déduire de notre discussion sur la démocratie chrétienne qu'il tendrait à favoriser une plus grande authenticité. Le lien entre le néo-corporatisme et l'État socialiste suggère une conclusion similaire. Pour ce qui est de l'État libéral, il semble que nous devions établir une hypothèse par opposition aux deux précédentes. Comme ces types d'États s'opposent aux formes néo-corporatistes qui ont pu favoriser des modes décisionnels où le pouvoir de l'État est partagé avec d'autres acteurs, ils ne favoriseront donc pas l'authenticité.

6.2 Sommaire des hypothèses

Nous présentons dans ce qui suit un résumé des hypothèses que nous venons d'identifier. Les hypothèses sont divisées selon qu'elles sont rattachées aux types d'État-providence ou qu'elles réfèrent aux facteurs identifiés comme explication du développement des États-providence. Dans le premier cas nous faisons référence à des hypothèses principales et dans le second, à des hypothèses secondaires.

6.2.1 La variable dépendante est la démarchandisation de la nature

Hypothèses principales

- La démarchandisation du travail a un effet positif sur la démarchandisation de la nature;
- Les types d'État-providence qui ont un effet positif sur la démarchandisation du travail devraient aussi avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature, en particulier:

- l'État social-démocrate devrait avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature;
- l'État conservateur devrait avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature;
- l'État libéral devrait avoir un effet négatif sur la démarchandisation de la nature.

Hypothèses secondaires

- Une participation cumulative importante de la gauche aux gouvernements devrait avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature;
- Une participation cumulative importante de la démocratie-chrétienne aux gouvernements devrait avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature;
- Un niveau élevé de corporatisme ouvrier devrait avoir un effet positif sur la démarchandisation de la nature;
- Une structure constitutionnelle qui offre de multiples points de veto aux acteurs sociaux a un effet indéterminé sur la démarchandisation de la nature;
- Un niveau élevé de paternalisme bureaucratique devrait avoir un effet positif sur la démarchandisation du travail.

6.2.2 La variable dépendante est la franchise :

Hypothèses principales

- L'État-providence social-démocrate devrait avoir un effet négatif sur la franchise;
- L'État-providence conservateur devrait avoir un effet négatif sur la franchise;
- L'État-providence libéral devrait avoir un effet positif sur la franchise.

Hypothèses secondaires

- Une participation cumulative importante de la gauche aux gouvernements devrait avoir un effet négatif sur la franchise;
- Une participation cumulative importante de la démocratie-chrétienne aux gouvernements devrait avoir un effet négatif sur la franchise;
- Un niveau élevé de corporatisme ouvrier devrait avoir un effet négatif sur la franchise;
- Une structure constitutionnelle qui offre de multiples points de veto aux acteurs sociaux a un effet négatif sur la franchise;
- Un niveau élevé de paternalisme bureaucratique devrait avoir un effet négatif sur la franchise.

6.2.3 La variable dépendante est l'authenticité :

Hypothèses principales

- L'État-providence social-démocrate devrait avoir un effet positif sur l'authenticité;
- L'État-providence conservateur devrait un effet positif sur l'authenticité;
- L'État-providence libéral devrait avoir un effet négatif sur l'authenticité.

Hypothèses secondaires

- Une participation cumulative importante de la gauche aux gouvernements devrait avoir un effet positif sur l'authenticité;
- Une participation cumulative importante de la démocratie-chrétienne aux gouvernements devrait avoir un effet positif sur l'authenticité;
- Un niveau élevé de corporatisme ouvrier devrait avoir un effet positif sur l'authenticité;
- Une structure constitutionnelle qui offre de multiples points de veto aux acteurs sociaux a un effet négatif sur l'authenticité;
- Un niveau élevé de paternalisme bureaucratique devrait avoir un effet négatif sur l'authenticité.

6.3 Les données

Rappelons dans un premier temps que dans ce chapitre, nous interprétons notre indicateur de la portée, développé au chapitre précédent, comme indicateur de la démarchandisation de la nature. La portée, qui représente le nombre de catégories de projets soumis à une ÉIE pour lesquels la participation est obligatoire, traduit l'effort que les États sont prêts à consentir pour empiéter sur le fonctionnement du marché. Elle correspond donc bien à l'idée de démarchandisation de la nature que nous avons présentée au chapitre 4, section 4.2. Les indicateurs de la franchise et de l'authenticité, pour leur part, mesurent plus directement le contenu du droit de participer.

Il ne s'agit bien sûr que d'un indicateur de la démarchandisation, qui est un processus bien plus complexe que le simple fait que l'État intervienne, impliquant une

analyse poussée des questions de propriété. Il nous semble néanmoins qu'il s'agit d'un indicateur valide, suivant dans sa construction une logique similaire à celle qui guide la construction des indicateurs construits par Esping-Andersen (1990) pour la protection sociale.

Les données sur les régimes de l'État-providence et leurs déterminants sont tirées de diverses sources et présentées ensemble à l'Annexe 3. Une bonne partie des données a été empruntée à un projet de recherche étudiant les effets de l'État-providence sur l'aide publique au développement international dans une perspective comparée (Thérien et Noël, 2000). Nous aimerions remercier les auteurs de nous avoir accordé l'accès à leurs données.

Les données sur les partis politiques sont tirées des travaux de Huber et al. (1993). Comme nous le soulignons plus haut, l'originalité de leur démarche est de créer un index cumulatif de la part des différents partis dans la composition des gouvernements, mesuré aussi à l'aide des sièges obtenus aux parlements lorsque les partis ne sont pas seuls au pouvoir. Notre mesure couvre la période de 1946 à 1992, inclusivement.

Les données sur la démarchandisation et sur les régimes de l'État-providence, c'est-à-dire les positions des pays en termes de libéralisme, conservatisme et socialisme sont tirées d'Esping-Andersen (1990 : 33 et 52). Notons que ces deux types de mesure ont été critiquées. Les catégories ou régimes ont été critiqués, par exemple, pour ne pas avoir correctement traduit la spécificité des États-providence australiens et néo-zélandais, où des coalitions entre partis libéraux et travaillistes ont contribué à la mise en oeuvre d'instruments différents, plus redistributifs (Castles et Mitchell, 1992;

Kangas, 1994). Il reste que, comme le souligne Kangas, même en tenant compte de ces différences, les modèles australiens et néo-zélandais restent plus près du modèle libéral que des autres régimes. La construction d'indicateurs de la démarchandisation du travail a aussi été considérée insatisfaisante pour l'étude des politiques visant les sans-emplois dans douze pays européens, dont un nombre important ne sont pas étudiés dans notre texte (Fawcett et Papadopoulos, 1997). Leur argument est que des mesures de bénéfices individuels sont insuffisantes et doivent être complétées par des mesures de bénéfices qui visent les familles, tel l'aide à l'enfance et l'aide au logement. La position défendue par Fawcett et Papadopoulos est pertinente, mais le nombre de cas utilisés dans leur étude n'est pas assez grand pour nos besoins. Surtout, il est important de voir que même si les indicateurs d'Esping-Andersen peuvent être imparfaits à plusieurs égards, ils doivent être pris pour ce qu'ils sont, soit simplement des indicateurs. Ils nous sont utiles car ils nous permettent d'évaluer la relation entre deux domaines de politique. Avec la généralisation d'autres indicateurs plus précis, d'autres tests deviendront possibles.

Quatre ajouts ont été faits à la base de données de Thérien et Noël :

- La mesure de la « structure constitutionnelle » est tirée de Huber et al. (1993 : 728). Ces différents éléments, identifiés plus haut, incluent : le fédéralisme; le parlementarisme versus le présidentielisme; la représentation proportionnelle versus le système électoral uninominal; la force du bicaméralisme, c'est-à-dire le pouvoir relatif des chambres hautes en rapport aux chambres basses; et la fréquence de l'utilisation des référenda. Selon Huber et al., cette mesure est plus

utile pour mesurer l'effet des structures étatiques sur les changements en matière de politique publique que la mesure du « paternalisme bureaucratique »;

- La mesure du « paternalisme bureaucratique » est tirée de Hicks et Swank (1992; reprise dans Hicks & Misra, 1993). Cette mesure inclut le legs de l'absolutisme d'État (XVIIIe et XIXe siècles); la résistance à l'extension de la franchise, et la rigidité des divisions de classe; la part des coûts administratifs relativement aux déboursés en matière de protection sociale; et la gouvernance consensuelle. Huber & al. (1993 : 713) soulignent quelques unes des difficultés liées à cette mesure, leur critique la plus forte étant :

...poor fit between these concept [that of 'the state ... as a collection of bureaucrats with more or less autonomy' or that of 'state effects ... as policy legacies, that is, as precedents that have shaped the later forms and expansion of welfare state programs'] and the measures used to operationalize them.

Puisque cette mesure a été utile pour expliquer certaines des différences liées à la comparaison des dépenses sociales et l'émergence de l'État-providence conservateur, et étant donnée qu'aucun autre indicateur n'est disponible afin de mesurer la complexité de cet aspect du rôle des institutions, nous prendrons quand même en considération cet indicateur de la structure étatique;

- La mesure des dépenses sociales est basée sur la définition et les données produites par le Bureau international du travail, soit les dépenses de sécurité sociale en proportion du produit intérieur brut (PIB). Ces données sont publiées dans *The Cost of Social Security*, dont nous avons utilisé diverses parutions. Cette mesure des dépenses sociales est devenue la norme dans les études comparées sur les États-providence. Notre indicateur estime la moyenne des dépenses sociales

pendant la période 1970-1989. L'objectif de cet indicateur est de mesurer l'effort en matière de dépenses sociales sur plusieurs années afin d'en obtenir une vision plus globale;

- La mesure du néo-corporatisme ouvrier a été tirée de l'étude de King et Borchardt (1994), elle fut créée par Arendt Lipjhart et Marcus M. L. Crepaz (1991). Ces auteurs ont basé la construction de leur indicateur sur la sagesse combinée de plusieurs chercheurs (*combined wisdom of scholars*) s'étant spécialisés dans l'analyse du néo-corporatisme et elle est disponible pour tous les pays de notre échantillon (Lipjhart et Crepaz, 1991 : 238).

6.4 Résultats pour la démarchandisation de la nature

Les hypothèses proposées ont d'abord été testées à l'aide de mesures de corrélation simples. Les résultats sont rapportés aux Tableaux VI et VII. La force des corrélations, par elle-même, ne permettra pas de confirmer ou d'infirmer l'existence des relations testées mais elle est une première étape pour déterminer si elles sont empiriquement plausibles.

Les relations observées sont toutes du signe anticipé. Elles ont été contrôlées pour l'appartenance à l'Union européenne parce que, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, cette appartenance peut être déterminante sur l'inclusion d'un nombre minimal de projets tel que prévu à la Directive d'ÉIE (les valeurs des coefficients de corrélation une fois contrôlés sont présentées entre parenthèse dans la première colonne des Tableaux VI et VII). La valeur de tous les coefficients de corrélation et de leur niveau de signification a baissé légèrement, à l'exception de

celles relatives à la démarchandisation du travail. Mais cette baisse est trop faible pour attribuer un effet explicatif important à l'appartenance à l'Union européenne sauf pour ce qui est du paternalisme bureaucratique, qui ne fait que confirmer l'histoire particulière des États-providence européens. On peut donc conclure sans trop de risques que le membership dans l'Union européenne ne modifie pas de façon significative les relations examinées. Ce constat est confirmé par des études soulignant

Tableau VI – Coefficients de corrélation entre la démarchandisation du travail, les régimes de l'État-providence et la démarchandisation de la nature.

Variables indépendantes	Démarchandisation de la nature	Résultats contrôlés pour la démarchandisation du travail
Démarchandisation du travail	.83***(.79***) ^{a,b}	
Score socialiste	.45*(.46*)	-.27
Score conservateur	.36	.41
Score libéral	-.24	.37

a- Signification des coefficients de corrélation: * $p < .10$; ** $p < .05$; *** $p < .01$ (test bilatéral).

b- Les niveaux de signification pour les coefficients de corrélations contrôlés pour l'appartenance à l'Union européenne apparaissent entre parenthèses.

la persistance d'approches nationales en matière de politiques d'environnement malgré l'importance croissante du rôle joué par la Commission européenne dans les questions environnementales (Héritier, 1995: 300; van Waarden, 1995).

Parmi nos hypothèses principales, la mesure de la relation entre la démarchandisation du travail et celle de la nature est la plus forte. Si l'on examine les variables de régime, seule la relation avec le régime socialiste est assez élevée pour

être significative. Le régime conservateur, cependant, est lié positivement à notre mesure de la démarchandisation de la nature, comme nous l'anticipions, mais plus faiblement que le régime socialiste.

Tableau VII - Coefficients de corrélation entre différents déterminants des régimes de l'État-providence et la démarchandisation de la nature.

Variables indépendantes	Démarchandisation de la nature	Résultats contrôlés pour la démarchandisation du travail
Pouvoir cumulatif des partis de gauche	.46*(.41) ^{a,b}	-.26
Pouvoir cumulatif des partis démocrates-chrétiens	.11	.02
Néo-corporatisme ouvrier	.68***(.62**)	-.12
Dépenses sociales	.67***(.61**)	.001
Structure constitutionnelle	-.35	.45
Paternalisme bureaucratique	.55**(.42)	.20

a- Signification des coefficients de corrélation: * p<. 10; **p<. 05; *** p<. 01 (test bilatéral).

b- Niveaux de signification pour les coefficients de corrélations contrôlés pour l'appartenance à L'Union européenne apparaissent entre parenthèse.

Le régime libéral, quant à lui, bien que du signe anticipé, ne montre pas une relation assez forte pour être significative. Nous trouvons donc pour le moment des indices nous permettant de croire que les principes liés à l'institutionnalisation du rôle de l'État en matière de politiques sociales peuvent affecter l'étendue de la démarchandisation de la nature. Mais la faible relation entre les attributs des régimes libéraux et la démarchandisation de la nature, bien que du signe anticipé, soulève un doute quand à cette relation de principe.

Si l'on passe à l'analyse des hypothèses secondaires, les variables suivantes, en ordre d'importance décroissante, ont une relation forte, positive et significative avec la démarchandisation de la nature : néo-corporatisme, dépenses sociales, paternalisme bureaucratique et participation soutenue des partis de gauche au pouvoir. L'effet de la structure constitutionnelle est négatif, suggérant que plus il y a de points de veto dans un système, plus il est aisé de bloquer des réformes. Notons la faiblesse de cette relation, cependant, qui n'est pas significative. Notons de plus que l'effet de la démocratie-chrétienne n'est pas significatif, sans doute un reflet de l'importance limitée du régime conservateur sur la démarchandisation de la nature. Étant donné nos résultats précédents, et si l'on rappelle que le régime conservateur est fonction de la démocratie-chrétienne et du paternalisme bureaucratique, il est possible de suggérer que l'effet de cette dernière variable est le plus important. Pris ensemble, nos résultats confirment la relation générale que nous nous attendions à trouver entre les variables de régime et la démarchandisation de la nature. Il est intéressant de remarquer, cependant, que les variables relatives à la force de la mobilisation ouvrière semblent avoir un impact plus grand que les autres, renforçant l'idée qu'il y aurait un lien entre les mesures de nos deux notions de démarchandisation.

Étant donnée la forte relation entre nos deux mesures de la démarchandisation, nous avons contrôlé toutes nos relations bivariées par la démarchandisation du travail. Comme on peut le voir dans la seconde colonne des Tableaux VI et VII, la plupart des variables perdent alors de leur pouvoir explicatif, et certaines changent même de signe. Ce résultat suggère que la démarchandisation du travail est la variable la plus importante pour expliquer l'effet de l'État-providence sur la démarchandisation de la

nature. Dans de nombreux cas, la démarchandisation du travail apparaît être une condition nécessaire à la démarchandisation de la nature. Ceci ne veut pas dire que les autres variables n'ont pas d'influence, mais plutôt que cet effet se fait sentir via leur effet sur la démarchandisation du travail. Le pouvoir de la gauche au gouvernement, le néo-corporatisme et le paternalisme bureaucratique ont un effet dans la mesure où ils influencent la démarchandisation du travail.

Afin de mieux évaluer le pouvoir explicatif de la démarchandisation du travail, nous avons analysé les résultats de plusieurs régressions multivariées incluant les variables significatives dans nos tests de corrélation. Le meilleur prédicteur de la démarchandisation de la nature trouvé est (où DN= démarchandisation de la nature, DT = démarchandisation du travail et Strucon = structure constitutionnelle):

Figure 2 – Effet de la démarchandisation du travail sur la démarchandisation de la nature

$$DN = -2.48 + .19 DT + .22 \text{ Strucon},$$

$$(t=-2.09) \quad (t=5.43) \quad (t=1.70)$$

où le R-carré ajusté est .70 (F=12.22).

La variable mesurant l'effet des structures constitutionnelles n'a pas un impact important sur la démarchandisation de la nature dans la mesure où il n'est pas significatif sous le niveau .10. Ce résultat confirme la discussion qui précède sur l'importance de la démarchandisation du travail en tant que facteur principal d'explication de la démarchandisation de la nature. Ce rôle, cependant, doit être interprété. Ce qui sera fait dans la dernière section de ce chapitre.

6.5 Résultats pour la franchise et l'authenticité

Avant de continuer l'analyse, il est bon de rappeler que le coefficient de corrélation simple entre nos mesures de la franchise et de l'authenticité est de .008, donc trop faible pour que l'on puisse supposer que ces deux dimensions de la démocratisation varient ensemble. Ce résultat a deux implications. Il suggère d'abord qu'un gain dans l'un des éléments de la démocratisation n'implique pas une perte dans un autre des éléments. Autrement dit, les États ne font pas de compromis entre nos deux dimensions de la démocratisation. En suivant la logique développée par Dryzek, on peut anticiper que les développements futurs de la participation publique, s'ils continuent dans la direction identifiée au chapitre précédent, pourraient indiquer qu'il y a réellement démocratisation si des gains dans la franchise et l'authenticité sont réalisés.

La faible relation entre nos deux dimensions de la démocratisation suggère deuxièmement qu'il n'y a probablement pas d'explication commune aux deux. Dans la mesure où les variables que nous avons introduites ont un impact sur nos dimensions de la participation, on ne peut pas s'attendre à ce qu'une seule combinaison de variables fournisse une explication commune à la franchise et à l'authenticité.

Les résultats, rapportés aux Tableaux VIII et IX, non seulement confirment cet état de chose, mais pire, d'un point de vue explicatif, ils montrent que les variables identifiées comme causes aux changements de la citoyenneté sociale, n'ont que peu ou pas d'effet sur la citoyenneté environnementale définie par les droits de participation. Ce résultat peut d'abord s'interpréter comme signal que les principes qui fondent la citoyenneté dans un domaine de politique ne fondent pas la citoyenneté dans un autre

domaine. Ceci pourrait aussi confirmer les critiques à la vision linéaire du développement de la citoyenneté proposée par Marshall, comme nous l'avons vu à la section 4.5, et suggère que les gains de citoyenneté sont surtout contingents, dépendants des conditions et circonstances qui favorisent leur émergence.

Tableau VIII – Coefficients de corrélation entre les mesures de régime de l'État-providence, et la franchise et l'authenticité

Variables indépendantes	Franchise	Authenticité
Score socialiste	-.22	.21
Score conservateur	-.04	.06
Score libéral	.44	-.22

Nous explorerons plus loin ces idées. Pour le moment, une analyse plus approfondie de nos résultats est requise. En général, si l'on examine le signe des relations trouvées, nos anticipations sont ici encore confirmées. La participation soutenue de la gauche au pouvoir, le néo-corporatisme, le régime socialiste et le régime libéral suivent le schéma proposé. Une mesure de l'expansion de l'État-providence, les dépenses sociales, confirme cette tendance d'ensemble. Ces relations sont cependant faibles, à l'exception peut-être de l'effet partisan de gauche, du néo-corporatisme, et du libéralisme sur la franchise. Il semble que la franchise soit surtout la conséquence de l'absence de participation soutenue de la gauche au pouvoir, et dans une moindre mesure de l'absence d'un néo-corporatisme fort. La franchise pourrait aussi être partiellement un effet du libéralisme dans la mesure où la relation est proche d'être significative au niveau .10.

Tableau IX - Coefficients de corrélation entre différents déterminants des régimes de l'État-providence, la franchise et l'authenticité.

Variables indépendantes	Franchise	Authenticité
Pouvoir cumulatif des partis de gauche	-.59**a	.25
Pouvoir cumulatif des partis démocrates-chrétiens	.06	.004
Néo-corporatisme ouvrier	-.48*	.36
Dépenses sociales	-.13	.30
Structure constitutionnelle	.10	-.29
Paternalisme bureaucratique	.20	.15

a- Signification des coefficients de corrélation: * $p < .10$; ** $p < .05$; *** $p < .01$ (test bilatéral).

Si l'on continue d'examiner les signes des relations, on remarque que contrairement à ce que nous avons anticipé, la participation soutenue des partis de la démocratie-chrétienne au pouvoir a un effet positif sur la franchise. Elle est aussi positivement associée à l'authenticité, comme nous le supposions. Mais ces relations sont très faibles. Il n'y a virtuellement pas de relation entre le conservatisme et nos dimensions de la démocratisation. Il y a toutefois une relation positive, et aussi relativement plus forte, entre le paternalisme bureaucratique et nos deux variables. Enfin, on trouve une relation négative entre la structure constitutionnelle et l'authenticité, et une relation négative et faible entre la structure constitutionnelle et la franchise.

Afin de mieux comprendre l'effet du corporatisme et de la participation soutenue de la gauche à la formation des gouvernements (Partgauche) sur la participation, nous avons mesuré de nouveau les corrélations en contrôlant pour l'effet

de ces deux variables. Cette procédure nous mène à deux résultats intéressants :

lorsque contrôlé pour Partgauche, l'effet de la structure constitutionnelle sur la franchise devient négatif et significatif au niveau .10, avec une valeur de -.48. De plus, en contrôlant pour la même variable l'effet du libéralisme décroît à .01, suggérant que l'effet du libéralisme sur la franchise est principalement dû à l'absence d'une forte mobilisation ouvrière au niveau électoral. Nous trouvons aussi qu'une fois contrôlé pour le néo-corporatisme, l'effet du paternalisme bureaucratique est positif, significatif au niveau .05, avec une valeur de .59. Nous avons donc procédé à l'évaluation de deux régressions bivariées, utilisant deux ensembles de variables, donnant les résultats suivants (Neocorp = néo-corporatisme et Paternal = paternalisme bureaucratique):

Figure 3 – Variables qui affectent la franchise

1- Franchise = 7.45 - .16 Partgauche - .47 Strucon,
(5.22) (-3.42) (-1.93)
où le R carré ajusté = .42, et F = 5.99.

$$2\text{- Franchise} = 3.82 - 1.47 \text{ Neocorp} + 1.14 \text{ Paternal}$$

$$(9.52) \quad (-3.35) \quad (2.55)$$

où le R carré ajusté est = .42, et F= 6.08.

L'effet total de chacune de ces régressions n'est pas très élevé, mais peut être considéré comme une indication du processus à l'œuvre. Dans les deux cas, les résultats confirment qu'une forte mobilisation ouvrière nuit au développement de la franchise dans les politiques d'ÉIE. Il semble qu'un nombre élevé de points de veto, de plus, renforce l'effet négatif d'une participation soutenue des partis de gauche. Ce qui suggère que l'exemple américain avec son système unique de 'checks and balances' est l'exception plutôt que la règle, dans la mesure où ce pays affiche une franchise

élevée. Le paternalisme bureaucratique, à l'opposé de ce que nous avons prévu, a un effet positif sur la franchise, bloqué par un néo-corporatisme fort. Une explication de cet effet positif peut être obtenue en réinterprétant la relation entre l'existence d'un passé absolutiste et le développement de la démocratie. Pour y parvenir, on doit revenir à la source de la construction de la mesure du paternalisme bureaucratique, qui est basée en partie sur les travaux de Stein Rokkan sur la démocratie (Stein Rokkan, 1970). Rokkan a résumé les expériences historiques de développement de la démocratie dans la phrase suivante :

A strong tradition of representative rules makes for a slow extension of political rights by stages, while protracted absolutism is more likely to lead to the sudden extension of political rights to most adult men (Rokkan, 1970, cité par Knudsen et Rothstein, 1997).

En appliquant ce raisonnement à nos résultats il est possible de suggérer que le legs d'un passé absolutiste se fait aussi sentir longtemps après l'extension générale de la franchise, ayant l'effet d'ouvrir les processus de prise de décision administrative au public en général. Nous examinerons au Chapitre 7 de manière plus poussée la validité de cette allégation.

Si l'on examine maintenant l'authenticité, il apparaît qu'aucune de nos variables explicatives ne peut l'expliquer. Un certain nombre de variables semblent avoir un effet, bien que faible : le néo-corporatisme, une présence soutenue de la gauche au pouvoir, le socialisme, les dépenses sociales et le paternalisme bureaucratique ont tous un effet positif, alors que la structure constitutionnelle et le libéralisme ont un effet négatif. Ceci suggère d'abord que le développement de l'État-providence n'influence pas de façon marquée la forme et la nature du choix

démocratique. Mais un examen plus poussé des données révèle un autre élément. Le développement de l'authenticité, même dans le cadre de processus consultatifs, est une exception. La plupart des États industrialisés qui font partie de notre échantillon limitent en fait le développement de mécanismes de participation qui pourraient consentir un certain contrôle des citoyens sur la prise de décision, du moins sous la forme d'un droit à participer créé par les ÉIE. Ces procédures doivent être distinguées, rappelons-le, de mécanismes ad hoc ou d'exercices discrétionnaires de la participation ou d'autres procédures telles que les négociations réglementaires.

De ce point de vue, le fait que nous n'ayons pas trouvé de relation significative entre nos variables et l'authenticité suggère que le changement pour cette dimension de la démocratisation n'est pas une conséquence du développement de l'État-providence, ni des principes qui ont été institutionnalisés au cours de ce développement, mais de contingences spécifiques aux pays étudiés.

6.6 Conclusion préliminaire. Le développement de l'État-providence et la démarchandisation de la nature : une explication de l'émergence d'un droit à participer.

Nos résultats montrent que les différences nationales dans le développement de l'État-providence expliquent en bonne partie les différences dans la démarchandisation de la nature. La relation entre ces deux phénomènes sociaux peut être mieux précisée : d'abord, un néo-corporatisme ouvrier fort, une présence soutenue des partis de gauche au pouvoir, et un État-providence de type socialiste, que les deux variables précédentes contribuent à créer, sont positivement liés à la démarchandisation de la nature; deuxièmement, le paternalisme bureaucratique a un effet similaire. Ce qui est plus

important, nos résultats suggèrent que ces variables ont un effet positif sur la démarchandisation de la nature dans la mesure où elles promouvoient la démarchandisation du travail. Autrement dit, la démarchandisation du travail semble être une condition nécessaire à la démarchandisation de la nature. Un tel résultat est plus fort que la simple existence d'un lien entre les deux aspects de la démarchandisation, auquel nous nous attendions en proposant que la nature et le travail subissent un processus similaire de marchandisation. La relation que nous trouvons, cependant, n'est pas simple à interpréter. Deux possibilités peuvent être établies à l'aide de la littérature sur l'évolution des politiques environnementales.

Une première interprétation pose que la démarchandisation de la nature est une conséquence du développement des capacités de l'État, où ce développement est une conséquence de la force de la mobilisation ouvrière ou de celui de l'État-providence plus généralement. De ce point de vue, le lien entre la démarchandisation du travail et celle de la nature ne peut être qu'indirect. L'expansion de l'État-providence, mesuré par les dépenses sociales, semble affecter la démarchandisation de la nature indirectement, d'abord par sa contribution à la démarchandisation du travail. La démarchandisation de la nature est alors un effet secondaire, la conséquence de l'existence d'une volonté et d'une capacité d'intervenir dans l'économie. Une telle possibilité suggère que la maturation de l'État-providence dans les années 1970 et 1980 a eu un effet sur la prise en charge de l'environnement, qui commence à la même période.

Comme nous l'avons rapidement vu plus haut, à leur début les institutions créées pour protéger l'environnement étaient souvent liées à des ministères ou agences

responsables d'autres politiques. La participation pourrait ainsi être un produit dérivé de gains précédents en matière de droits de participer sans être nécessairement reliés au départ à la protection de l'environnement, possibilité soulevée dans notre discussion à la section 4.5 sur le développement des droits de citoyenneté. Au Danemark et en Grande-Bretagne, par exemple, les pratiques de participation sont issues des mécanismes de planification urbaine et régionale qui ont avec le temps intégré les procédures d'ÉIE. L'Allemagne, de façon similaire, a ajouté les exigences d'ÉIE aux procédures existantes d'émission de permis et aux pratiques de participation qui y sont associées. La même chose est vraie, du moins en partie, aux États-Unis. Comme nous le verrons au Chapitre 7, une grande partie du cadre légal associé à la participation définie dans le NEPA prend son origine dans l'*Administrative Procedures Act* adopté en 1946. Les innovations associées au NEPA proviennent d'une méthodologie d'évaluation des impacts environnementaux menant à la production d'un *Environmental Impact Statement* et de précédents judiciaires issus d'actions en justice permises par les recours judiciaires disponibles aux citoyens et groupes environnementaux (Hays, 1987; Fairfax et Ingram, 1981).

L'innovation participative créée via des changements aux politiques environnementales, cependant, et en particulier par l'adoption de législation d'ÉIE, est aussi possible. C'est le cas au Canada, où la base discrétionnaire de la participation n'est pas généralisée à toutes les juridictions provinciales et où les mécanismes de participation, lorsqu'ils sont utilisés, sont de bonne qualité. Quoiqu'il en soit, plus de recherche serait nécessaire afin de mieux comprendre la relation entre les mécanismes

participatifs utilisés dans les institutions des différents États-providence et ceux utilisés en environnement, si bien sûr une telle relation existe.

Une seconde interprétation, complémentaire, de l'effet de la démarchandisation du travail sur la démarchandisation de la nature est aussi plausible. Un degré élevé de démarchandisation du travail crée une nouvelle classe de citoyens protégés des fluctuations du marché du travail, souvent employés du secteur public. De cette nouvelle classe moyenne émerge des individus qui ont les valeurs, la volonté et une sécurité matérielle suffisante pour lutter pour la protection de l'environnement. Une telle hypothèse, comme nous l'avons vu plus tôt, est défendue par Cotgrove, et dans une certaine mesure par Kitschelt (voir aussi Barry et Doherty, 2001 : 599).

L'importance de cette nouvelle classe moyenne, qui serait ici mesurée par un degré élevé de démarchandisation, serait un déclencheur de la démarchandisation de la nature, par leur influence sur les politiques de l'État. Ici cette influence serait de deux ordres : soit il y a une influence directe des employés de l'État, soit l'influence est indirecte via des activités politiques. Parce que les employés de l'État sont une clientèle importante des syndicats, et qu'ils sont partiellement – et variablement selon les pays – protégés des forces du marché du travail, et parce qu'ils partagent un certain nombre de principes concernant la justice sociale, la solidarité et la participation aux processus décisionnels avec les environnementalistes, ces derniers et les syndicats peuvent trouver un terrain d'entente et pourraient avoir un impact sur l'action de l'État visant la démarchandisation de la nature. Plus de recherche serait nécessaire pour confirmer ou réfuter cette seconde hypothèse, mais les résultats concernant la franchise

indiquent que de telles ententes peuvent influencer la démarchandisation mais pas le contenu du droit à participer.

La réponse pourrait bien être une combinaison des deux hypothèses, en fonction du pays et du moment considérés : les efforts des environmentalistes pour obtenir plus de participation aux processus décisionnels de l'État peuvent avoir été facilités à la fois par l'existence de pratiques participatives liées aux institutions existantes de l'État-providence et aussi par l'expérience acquise par l'utilisation de tels mécanismes; ces efforts peuvent bien avoir été appuyés par des groupes ou classes sociales qui favorisent l'intervention de l'État pour protéger l'environnement.

Nos résultats indiquent aussi que les principes institutionnalisés dans la citoyenneté sociale définie par les politiques sociales peuvent ne pas avoir d'influence sur les gains de citoyenneté dans les politiques environnementales. L'extension des droits de citoyenneté associés à la prise de décision en environnement, cette citoyenneté étant comprise en termes de changements à la franchise et à l'authenticité, n'est pas un processus évident. En général, en fait, l'extension des droits ne l'est pas. Comme le reconnaissent Marshall et ses critiques, le progrès réalisé dans l'acquisition de tous les types de droits ne fut pas, et n'est toujours pas, un processus simple. Les travailleurs, par exemple, se sont servis des droits civils d'association pour obtenir plus de pouvoir dans les négociations collectives avec leur employeur (Marshall, 1963 : 97). La création des syndicats devint alors un instrument puissant pour faire des gains dans l'extension de la franchise, donc des droits politiques (Rueschemeyer et al., 1992). Les femmes, cependant, en Grande-Bretagne, firent des gains en termes de droits politiques avant de faire des gains dans les droits civils.

Nous avons appris que l'extension de la franchise à la prise de décision en environnement est dans plusieurs pays limitée par l'influence d'organisations ouvrières puissantes, ce qui est mesuré par leur rôle dans les processus de décision néo-corporatistes et par la présence soutenue de gouvernements de gauche au pouvoir. On doit faire remarquer que les arrangements néo-corporatistes incluent aussi les associations d'entreprises, ce qui veut dire que les organisations du travail et celles du capital ensemble contribuent à limiter la franchise. Les limites à la franchise associées à la force électorale des partis de la gauche sont renforcées par le nombre de points de veto créés par la structure constitutionnelle d'un pays. Mais la relation trouvée est relativement faible, et le nombre de points de veto ne peut pas être considéré comme un facteur explicatif primordial, bien qu'il puisse jouer un rôle. De la même manière, nous avons trouvé qu'un passé absolutiste pourrait dans certains cas avoir une influence positive sur la franchise. Bien qu'un tel résultat trouve un écho dans les observations faites par Rokkan (1970), les mécanismes à l'œuvre ne sont pas clairs.

De plus, le développement de l'authenticité dans les mécanismes participatifs revus semble une exception. Il apparaît ainsi qu'en général l'objectif de prévenir les effets environnementaux négatifs d'un projet de développement soit essentiellement un monopole d'État excluant tout partage significatif du pouvoir avec les citoyens ordinaires ou les groupes environnementaux.

Une exploration plus approfondie de chacun des pays étudiés serait nécessaire afin de mieux comprendre le développement des droits de participation, incluant particulièrement l'authenticité. Un tel exercice n'est pas possible compte tenu du nombre de cas. Mais l'examen d'un nombre plus restreint de cas pourrait nous révéler

des aspects du processus de changement en matière de droits de participation. Nous nous proposons donc, dans le prochain chapitre, d'examiner plus attentivement l'expérience de quatre pays ayant développé des niveaux d'authenticité relativement élevés.

Chapitre 7 – État-providence, environnement et démocratie

Together with liberty and peace, equality is one of the ultimate goals which people are willing to fight for. (Noberto Bobbio, 1996b: 60).

Les résultats de notre analyse empirique confirment que la protection sociale et la protection de l'environnement sont toutes deux le résultat de luttes pour la démarchandisation. Plus spécifiquement, il y a de fortes indications que la démarchandisation du travail soit un pré-requis à celle de la nature. L'interprétation de ce résultat, cependant, reste à compléter.

Nous avons aussi trouvé que des deux dimensions qui définissent le contenu des droits de participation associés à l'action de l'État pour protéger l'environnement, soit la franchise et l'authenticité, seule la première peut être en partie expliquée par l'évolution de certaines des forces sociales et des legs institutionnels qui affectent l'évolution de l'État-providence. Nos résultats suggèrent que la force de la mobilisation ouvrière peut limiter l'extension de la franchise aux groupes environnementaux ou plus généralement aux citoyens ordinaires. La force de cette mobilisation se manifeste soit via le processus électoral lorsque les partis ouvriers sont dominants dans la formation des gouvernements, ou via l'institutionnalisation d'un rôle privilégié dans la prise de décision au sein d'arrangements néo-corporatistes. En l'absence d'une telle force, ou en fait par défaut, l'État-providence libéral pourrait être le seul type d'État qui favorise l'extension de la franchise. Enfin, la structure constitutionnelle des pays, définissant un certain nombre de possibilités de veto au sein

des processus décisionnels, peut aussi agir avec les forces de gauche comme un frein à l'extension de la franchise.

À l'inverse, un fort passé absolutiste qui accompagne un néo-corporatisme fort semble avoir un effet positif sur le développement de la franchise, une situation qui tend à confirmer les observations de Rokkan concernant l'extension rapide de la franchise dans certains pays au début du XXe siècle. La question qui se pose ici est de savoir comment un tel effet peut se faire sentir dans les politiques environnementales.

Afin de mieux comprendre les processus qui pourraient être à l'oeuvre, nous examinerons dans ce chapitre les trajectoires de quatre pays qui ont en commun d'avoir un score élevé en matière d'authenticité, mais qui divergent de façon marquée en matière de démarchandisation de la nature et de franchise. Il s'agit des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande, du Danemark et des Pays-Bas. Mais avant de procéder à un tel examen, nous nous devons de pousser la réflexion sur la question principale que ces résultats soulèvent, soit la nature du lien entre l'État-providence et la démocratie.

7.1 Observations préliminaires sur le lien entre l'État-providence et la démocratisation

Un aspect frappant des analyses comparées de l'évolution des États-providence occidentaux dont nous nous sommes inspirés est qu'elles ne précisent pas le lien entre les principes d'égalité qui les constituent et ceux qui sous-tendent la démocratisation. On pourrait expliquer ce silence par le fait que les États-providence occidentaux contemporains *sont* démocratiques. Pourtant, la diversité des trajectoires de développement de l'État-providence rend une telle assertion problématique, ne serait-ce que par le fait que sa naissance soit parfois associée à des États non démocratiques.

Il ne pourrait y avoir, de ce point de vue, de nécessaire adéquation de principe entre le développement démocratique et celui de l'État-providence.

Nos résultats tendraient à confirmer cette idée, que l'on pourrait traduire autrement en posant que l'égalité dans la sphère politique et l'égalité dans la sphère économique ne sont pas liées. Plus précisément, on pourrait dire que les efforts des États occidentaux visant à corriger les inégalités dans la sphère économique n'ont pas d'influence directe sur les efforts équivalents pour corriger les inégalités politiques, et inversement. En fait, selon nos résultats, seul le régime libéral, qui favorise le maintien des inégalités économiques, semble favoriser l'égalité dans la sphère politique. Mais ce lien n'est pas significatif (voir Tableau VIII). À l'inverse, les résultats concernant les régimes socialistes suggèrent que le prix à payer pour obtenir plus d'égalité au plan économique et des politiques environnementales plus efficaces soit d'abandonner le projet égalitaire au plan politique. C'est ce que suggère le succès des formes néo-corporatistes de représentation des intérêts ou la force historique des partis de gauche au pouvoir pour expliquer l'émergence d'États-providence de type socialistes, qui sont plus redistributeurs et universalistes; c'est aussi ce que suggère une partie de la littérature environnementale, comme nous l'avons vu au chapitre 3.

On retrouve, dans la littérature, diverses raisons qui expliqueraient les limites à la recherche d'égalité et qui expliquerait peut-être l'absence de lien entre la recherche d'égalité dans les sphères économique et politique. À la lumière des critiques écologistes sur le rôle de l'État, il convient de distinguer deux types de justification. Le premier consiste en une remise en question du rôle grandissant des bureaucraties dans la vie des citoyens, qui limite le degré de contrôle que ces derniers peuvent avoir sur

leur vie. Les positions néo-conservatrices (et néo-libérales) ou celles de la nouvelle gauche se rejoignent à cet égard. De ce point de vue, la montée de la bureaucratie, qui limite les libertés individuelles, serait une explication en soi une source de limites au progrès démocratique. Dans ce contexte, la croissance de l'État pour assurer l'égalité économique doit être combattue pour assurer la liberté politique, et aussi économique. Mais comme nous avons tenté de le montrer au chapitre 5, cette critique a une portée moindre si l'on comprend la notion de démocratisation comme nous le faisons, soit la possibilité que l'État, comme d'autres sphères sociales, puisse se démocratiser. L'expansion de la bureaucratie n'est donc pas nécessairement synonyme d'absence ou perte de contrôle, dans la mesure où l'État est prêt à partager le pouvoir décisionnel avec les citoyens. C'est ce que mesure l'authenticité dans le contexte précis de processus étatiques de décision en environnement. Nous reviendrons un peu plus loin sur cette question.

Le second type de justification, comme le rappelle Marc V. Levine (1988) en ce qui concerne les États-Unis, provient des penseurs conservateurs qui associent à la montée de l'État démocratique une perte d'efficacité du système capitaliste ou de gouvernabilité de l'État. L'un des arguments avancés est que le système politique est confronté à une croissance incontrôlable des demandes qui lui sont adressées. La démocratisation serait un frein au développement social et économique dans la mesure où l'État ne peut pas satisfaire à toutes ces demandes, et aussi parce que les ressources nécessaires à les rencontrer, parce qu'elles sont tirées de la taxation, ont pour effet de limiter les choix des entreprises et individus en matière d'investissement ou de consommation. Une telle critique pourrait être avancée aussi pour ce qui est de la

protection de l'environnement, en faisant l'hypothèse que plus de participation à la prise de décision peut nuire à l'objectif visé si les citoyens ont des attentes irréalistes ou des propositions qui nuisent au fonctionnement de l'économie privée. Pour ces penseurs, on peut supposer qu'une plus grande démocratisation peut en fait nuire au fonctionnement du système, et éventuellement nuire aussi à la liberté économique. L'égalité politique nuit donc à la liberté économique.

Nous avons déjà évoqué le problème d'un tel raisonnement, qui évalue la démocratisation en termes instrumentaux. L'égalité politique ne peut être mesurée à l'aune de son effet sur l'économie ou sur l'environnement. De plus, une telle critique suppose que l'on puisse clairement lier ces résultats au fonctionnement des institutions démocratiques.

Quoiqu'il en soit de ces justifications, on se doit de rappeler que si l'État-providence, comme forme historique de l'État, est d'abord une réponse à la croissance du principe marchand associé au développement de l'économie capitaliste et à certains de ces effets, autant sur la nature que sur les humains, il est surtout la consécration d'un principe fondamental : les problèmes auxquels sont confrontés les économies capitalistes sont devenus des problèmes sociaux. La portée de cette socialisation va varier selon les pays, dans la mesure où l'on choisira, par exemple, de laisser aux institutions marchandes la détermination des solutions à ces problèmes. Mais même dans ce cas, une telle décision étant par essence politique, elle reste un choix social. Il sera désormais difficile de revenir aux principes ayant dominés jusqu'à la fin du XIX^e siècle : dans nos sociétés industrielles, les responsabilités liées aux problèmes de gestion des 'externalités' sont devenues de nature collective et non plus individuelle.

(Ewald, 1986). Les solutions proposées à ces problèmes seront donc politiques. C'est-à-dire que la détermination des façons dont on tentera de régler les problèmes sociaux et environnementaux, incluant la place qui revient à l'État, au marché ou aux communautés, est politique. Ce constat est crucial, car dans nos sociétés, il suggère que cette détermination doit être le résultat de processus démocratiques. Comme le suggère Herrick Chapman (1995 : 291):

By shifting responsibility from private charity to government, the rise of the welfare state has politicized activities – caring for the elders, healing the sick, attending to abuse children – and hence enlarged the potential domain for democratic action.

Bien entendu, on débattrà longtemps encore de la forme exacte que devra prendre cette délibération démocratique : plus ou moins de démocratie participative, utilisation de référenda, jurys de citoyens, toutes méthodes visant à améliorer la qualité du débat démocratique. Mais là encore, au risque de nous répéter, ce choix est le résultat de luttes politiques, prenant place au sein de sociétés démocratiques. Le résultat de ces luttes, de plus, doit être compris en termes des principes qui ont permis le développement de ces sociétés, soit que certaines formes d'égalité sont désirables et méritent d'être défendues. Au bout du compte, le pari démocratique et les tensions qu'il crée ne peuvent pas être résolus en fonction de critères externes à la démocratie. Comme le note Tony Fitzpatrick (2002 : 164) :

Democratic consensus ...is always open-ended and disputable: the paradox of democracy is that consensus and legitimacy must always be destabilised by those who are committed to them.

Autrement dit, les indéterminations que l'on peut attribuer au fonctionnement de la démocratie lui sont intrinsèques : elles découlent de ses principes mêmes. Les

processus de délibération démocratiques ne peuvent être simplement évalués en termes des décisions qu'ils engendrent, puisque l'utilisation de ces processus rend ces décisions contestables. Par conséquent, les processus démocratiques doivent être évalués en fonction de leur adéquation aux principes qui les instituent : pour quels types de décision sont-ils utilisés ? Qui est exclu ? Quel est le pouvoir réel de ceux qui participent ? Toute limite à l'extension des principes démocratiques devrait donc être à priori suspecte.

On peut aussi remettre en question les hypothèses énoncées plus haut concernant l'effet sur l'égalité politique de la recherche d'une plus grande égalité économique. Pour certains, les politiques de protection sociale peuvent contribuer au développement démocratique, en libérant les citoyens de certaines contraintes matérielles et en leur procurant les outils nécessaires à leur épanouissement. Pour Chapman (1995 : 291) :

State welfare provisioning, at least in theory, should have democratic consequences – by nurturing a sense of solidarity, by helping people secure the health, learning, and leisure they need to take part in the civic culture, by providing a focus for the kind of « rational-critical discourse » Jürgen Habermas has associated with the creation of a public sphere.

De plus, pour Fitzpatrick (2002 : 166) :

Without social equality some voices are inevitably more powerful than others, able to access and mobilize resources faster and more effectively than the relatively powerless.

En pratique, cependant, comme nous l'avons vu, du fait d'une certaine forme de monopolisation du pouvoir partisan à gauche ou de l'existence de processus décisionnels néo-corporatistes, il est plus fréquent que la recherche de l'égalité dans la sphère économique se fasse au détriment de l'égalité dans la sphère politique. Mais il

est aussi possible que les politiques de protection sociale favorisent le développement des institutions de l'État, une capacité d'intervention et un potentiel d'apprentissage qui pourraient être appliqués à d'autres sphères d'intervention.

Pour conclure pour le moment sur la notion du lien entre les principes d'égalité dans les sphères politique et économique, rappelons ce que dit Jon Elster (1987 : 97). En définitive, les principes d'inclusion et d'égalité communs à la démocratie politique et à l'État-providence font en sorte qu'il est ardu de défendre des restrictions à l'une ou à l'autre sur la base d'un langage s'appuyant sur le calcul instrumental des coûts et bénéfices que l'un ou l'autre apporteraient à la société. Autrement dit, au plan moral, il est difficilement concevable de limiter la démocratie politique pour défendre une plus grande égalité économique ou inversement, d'accepter les inégalités économiques pour favoriser plus de démocratie. Pour Elster, en conclusion du même texte, le moment et la forme précis que prendra la recherche d'égalité ne peuvent être prédits. Les possibilités de construction d'alliances tactiques pour bloquer ces gains sociaux sont nombreuses, et l'on ne peut exclure l'hypothèse que les droits politiques et sociaux puissent être, sinon abolis, du moins restreints (Elster : 102).

Notre analyse, prenant pour point de départ une politique environnementale, nous permet d'un peu mieux documenter le rapport entre les formes institutionnalisées de l'égalité dans la sphère politique et économique. En effet, bien que nous ne percevions pas de lien significatif entre ces formes d'égalité, nous ne trouvons pas non plus d'opposition statistiquement significative entre les deux. Nos études de cas suggèrent en effet que dans certaines circonstances, des conditions ayant favorisé l'émergence de politiques sociales plus égalitaires ont aussi permis l'éclosion de

processus décisionnels plus démocratiques. Les deux formes d'égalité ne sont donc pas incompatibles.

Dans ce qui suit, nous tentons d'identifier certaines de ces conditions, qui varieront selon les quatre pays étudiés, qui ont tous un degré d'authenticité supérieur aux autres pays. Aux États-Unis, une plus grande authenticité et une plus grande égalité dans la sphère politique se font au détriment d'une plus grande inégalité dans la sphère économique. En Nouvelle-Zélande, une plus grande authenticité s'accompagne par plus d'inégalités dans les sphères politique et économique. Aux Pays-Bas et au Danemark, une authenticité relativement élevée et la recherche d'une plus grande égalité économique ne signifient pas de plus grandes restrictions au plan politique. Nous tentons dans ce qui suit d'isoler certains des facteurs qui peuvent expliquer ces divergences.

7.2 Les États-Unis

Nous l'avons vu au Chapitre 5, les États-Unis sont à l'origine des processus d'évaluation des impacts sur l'environnement tels qu'on les connaît aujourd'hui. Dans ce sens, ce pays fut certainement innovateur. L'ÉIE, inscrites dans le *National Environmental Policy Act* (NEPA), s'ajoute à une série d'autres innovations en matière de politique environnementale apparaissant en un court laps de temps sous la présidence de Richard Nixon. Selon Dryzek et al. (2002 : 9-13), l'explication de ce changement réside dans le contexte de leur apparition : l'opposition à la guerre du Vietnam, la radicalisation d'une frange du mouvement pour l'égalité raciale, le mouvement de libération de la femme et la radicalisation du mouvement

environnemental menacent la légitimité du système politique. En adoptant une politique d'apaisement par l'intégration de certaines demandes environnementales, Nixon peut en quelque sorte isoler les représentants de la nouvelle gauche. Une telle interprétation du changement repose sur l'acceptation de l'idée que ces politiques sont véritablement innovatrices. En ce qui concerne l'expansion des droits de participation en environnement, comme nous le verrons dans ce qui suit, on ne peut pas dire que ce soit le cas.

Les premières demandes pour une plus grande ouverture du processus décisionnel proviennent des groupes industriels réglementés (Hays, 2000 : 131). Au début des années 1930, une décision administrative du département de l'agriculture visant à éliminer l'utilisation de méthyl mercure – un fongicide utilisé pour faciliter la production de pommes – jugé dangereux pour la santé humaine, fut contestée par l'industrie. On évoque l'aspect arbitraire d'une telle décision pour s'y opposer. Les débats engendrés par le désir de mieux contrôler les décisions de l'administration publique mèneront en 1946 à l'adoption de l'*Administrative Procedures Act* (APA), loi par laquelle on exige des agences réglementaires de publier leurs propositions dans un registre public (*Federal Register*), en invitant le public à commenter ces propositions. Au fur et à mesure que des enjeux environnementaux émergent, les groupes environnementaux vont à leur tour exiger davantage de transparence et la possibilité d'être impliqués dans les décisions.

Lorsque le NEPA est adopté, comme l'affirme Hays (1987 : 35; 2000 : 132), l'objectif du processus associé d'ÉIE est de fournir aux agences de l'administration publique fédérale un instrument leur permettant de revoir conjointement les impacts

environnementaux potentiels de projets proposés ou financés par l'une ou l'autre de ces agences, de même que celles qui nécessitent leur autorisation. Et les documents produits à cette fin n'étaient pas destinés à un public plus large. Ainsi, pour Fairfax et Imgram (1981 : 32) le NEPA « ... has its roots in the frequently debated reorganization creating a Department of Natural Resources, the *Administrative Procedures Act*, federal funding of state planning... » dont le but est d'assurer une intégration horizontale des actions de différentes agences administratives pour assurer un cadre décisionnel qui soit le plus cohérent possible. Ceci bien sûr afin d'arriver à remplir l'obligation principale définie par le NEPA, soit :

to create and maintain conditions under which man and nature co-exist in productive harmony, and fulfil the social, economic and other requirements of present and future generations of Americans (NEPA, section 101).

Comme le notent de plus John Glasson, Riki Therivel et Andrew Chadwick (1991 : 26) : « NEPA is in many ways a fluke, strengthened by what should have been amendments weakening it, and interpreted by the courts to have powers that were not originally intended ». Le cœur du changement est en réalité lié aux possibilités d'accès des groupes environnementaux au processus judiciaire, qui visent à étayer l'interprétation que l'on doit faire des obligations de l'administration publique définies en vertu du NEPA. Les tribunaux, saisis de problèmes liés à l'application du processus d'ÉIE, vont en limiter la portée à des éléments de procédure, laissant l'interprétation des documents et de l'importance des impacts environnementaux comme tels aux agences qui en ont la responsabilité (Hays, 1987; 2000). Ce faisant, cependant, elles ont voulu s'assurer de l'équité des procédures et limiter les aspects arbitraires des décisions, en accord avec les prescriptions de l'APA. En particulier:

The courts shared a fundamental instinct that it was unfair for one party to have greater influence with the agency than another; hence procedures, information, and opportunities to rebut information should be equally available to all (Hays, 2000: 133).

L'égalité d'accès aux processus décisionnels est donc davantage le résultat d'actions des acteurs sociaux devant les tribunaux que de l'intention des législateurs de trouver une façon pour l'État de s'assurer que les projets pour lesquels il a une responsabilité prennent en compte les impacts sur l'environnement. Non pas que cette intention n'ait pas été réelle. Plutôt, les droits de participation n'en étaient pas partie intégrante. Ces droits deviennent partie du NEPA comme conséquence de l'application de règles adoptées en 1946 pour limiter la portée des actions de l'État fédéral.

Qu'en est-il des politiques de protection sociale plus généralement ? Quel lien peut-on faire entre la correction des inégalités économiques et politiques ? On le sait, les États-Unis ne sont pas un pays qui tend à démarchandiser, tant en environnement que dans la protection sociale. Ses politiques sociales ne sont pas universalistes. L'histoire du développement des politiques sociales américaines, comme ailleurs, est complexe. Pour diverses raisons, le seul programme social national quelque peu redistributif est limité au régime de pension. Les raisons évoquées incluent : une force ouvrière qui n'est pas bien organisée au plan de la représentation électorale; un contexte institutionnel fragmenté; les réticences des décideurs politiques, dont l'équipe du Président Roosevelt, à mettre en place des programmes redistributifs permanents aux conséquences fiscales imprévisibles en réponse à la dépression des années 1930; les legs institutionnels que laissent les premières tentatives d'instaurer un programme national durant ces mêmes années; les nécessités d'après guerre de répondre aux

besoins des vétérans, incluant les suites de la guerre civile; enfin, l'impossibilité de maintenir les coalitions ayant permis dans l'histoire américaine quelques avancées en matière de protection sociale (Skocpol et Ikenberry, 1983; Weir, Orloff, et Skocpol, 1988). Les programmes autres que le régime de pension visent le plus souvent des populations ciblées et utilisent des tests d'admissibilité basés sur les critères de revenu (*means-tested*). En bref, l'État américain est peu redistributeur, quand il l'est. Il est resté peu enclin à intervenir afin de réduire les inégalités sociales engendrées par le fonctionnement des institutions marchandes.

S'appuyant sur une conception plus large de l'État-providence, et compte tenu de ce que nous venons de voir, Hays (1995) peut ainsi avancer que l'État providence américain est principalement destiné aux classes moyennes. On pourrait dire la même chose de la majorité de États-providence, comme le soulignent Robert E. Goodin and Julian Le Grand (1987), la question étant tout de même de savoir dans quelle mesure les politiques de l'État-providence sont universelles et redistributrices. Cette orientation générale de l'État-providence américain, compte tenu des expériences liées à sa construction, explique peut-être l'importance du désir, à travers l'histoire américaine, des mouvements sociaux de contrer le pouvoir de l'administration publique sans véritablement remettre en question le rôle du marché.

Pour Kenneth Davis (1960), l'APA s'explique par la rapide croissance de la bureaucratie gouvernementale pendant le New Deal, et la volonté de contrôler son action. De même, selon Charles Noble, le *public interest movement* des années 1960 et 1970, qui inclut le mouvement environnemental, vise à

...restructure public and private decision-making processes to encourage public participation in both spheres. Popular participation they believed, would result in the redistribution of political influence and power away from business and toward the public....The goal was always to expand access to the bureaucracy and facilitate the participation of those who were previously unrepresented (Noble, 1988 : 90).

C'est donc via une plus grande participation politique que les membres de ce mouvement cherchent à satisfaire leur volonté d'en arriver à une plus grande égalité, tant dans la sphère économique que politique. Ces actions cependant, axées principalement sur l'objectif d'une participation accrue, ne remettent pas fondamentalement en question le rôle de l'État relativement au marché, peut-être parce que ce mouvement a une réticence idéologique à remettre en cause la propriété privée et les institutions marchandes (Noble : 93).

Il semble donc qu'aux États-Unis la recherche d'égalité dans la sphère politique se fasse au détriment des efforts pour en arriver à une plus grande égalité dans la sphère économique. L'histoire récente de l'État-providence néo-zélandais tendrait à appuyer un constat similaire, si ce n'était du rôle historique important joué par la minorité aborigène, les Maoris. Ce rôle a une influence autant dans le développement des politiques sociales que dans celui des politiques de l'environnement.

7.3 La Nouvelle-Zélande

Jusqu'en 1991, avec l'adoption du *Resource Management Act* (RMA), les droits de participation dans les processus de décision en environnement, du moins ceux associés aux ÉIE, étaient relativement inexistantes. Comme en Australie et au Canada avant 1995, les mécanismes participatifs associés aux ÉIE étaient mis en

œuvre à la discrétion de l'administration publique. Les changements profonds qui ont touché les structures de gouvernance en Nouvelle-Zélande depuis la fin des années 1980, initiés par la crise économique, ont aussi inspiré une réforme de la planification environnementale. On a pu qualifier cette réforme de révolutionnaire, d'une signification équivalente à l'adoption du NEPA aux États-Unis à la fin des années 1970 (Bartlett, 1997; Sarah Michaels et Owen Furuseth, 1997). À n'en pas douter, le potentiel de changement qu'elle laisse entrevoir est immense, dans la mesure où aucune décision, qu'elle soit liée à des plans et politiques du gouvernement, principalement au niveau régional ou à des projets spécifiques, ne pourrait théoriquement échapper à l'équivalent d'une procédure d'ÉIE. La véritable portée des changements, évidemment, est tributaire des modalités de leur mise en oeuvre.

Comme notre mesure de la franchise l'indique (voir Chapitre 5), d'un point de vue du droit à participer, deux éléments complémentaires peuvent limiter l'effet de la réforme : 1- le rôle prépondérant accordé à ceux qui seraient directement affectés, incluant les communautés aborigènes; 2- l'aspect essentiellement local de la procédure, prévoyant d'importants pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales. Les changements incluent aussi la possibilité d'appels accessibles à tous ceux qui ont participé au processus et des mécanismes de délibération suggérant que ces changements peuvent ne pas avoir totalement limité la franchise, et qu'ils augmentent l'authenticité lorsque des consultations ont effectivement lieu. Notons cependant que des amendements récents au RMA, en vigueur en août 2003, prévoient déjà des limites à la franchise dans les cas où l'autorité locale juge que les effets des projets ne sont pas importants.

Dès l'entrée en vigueur du RMA, en effet, ces autorités se voient conférer un pouvoir discrétionnaire important sur ce type de question, ce pourquoi nous avons considéré que la démarchandisation est limitée. En fait, en pratique, l'application de la RMA, en accordant un rôle majeur aux propriétaires et intérêts locaux, a marchandisé le processus de consentement (Gleeson, 2000 : 115).

Le cadre général des réformes en Nouvelle-Zélande s'explique d'abord par l'importance de la crise économique au début des années 1980, par la façon dont le système partisan intègre les explications de cette crise et les solutions perçues comme étant nécessaires pour la résoudre. La réforme vise en particulier à étendre l'emprise des institutions et principes marchands, et initialement à décentraliser la prise de décision gouvernementale. De plus, l'adoption d'un système électoral à la proportionnelle constitue un virage majeur pour un régime qui a été longtemps inspiré par le modèle uninominal britannique.

Considéré par certains comme un « very protected, regulated, and state-dominated system » (Nagel, 1998 : 223) avant les réformes de 1980, l'État-providence néo-zélandais ne peut être considéré comme un grand dépensier en termes comparatifs : entre 1970 et 1989, le pays dépensait autour de 15% de son PIB en programmes sociaux alors que la moyenne pour les 15 pays considérés se situait à un peu moins de 19%⁴¹; de plus, la Nouvelle-Zélande est l'un des pays qui démarchandisent le moins selon la mesure d'Esping-Andersen (1990 : 52). En support à l'assertion de Nagel, toutefois, notons que l'État-providence néo-zélandais ne correspondait pas à la définition d'État libéral, mesurant l'importance des mécanismes

marchands comme principe d'allocation préféré, se situant au niveau intermédiaire de la mesure socialiste d'Esping-Andersen (ibid : 74). Paradoxalement, du moins en apparence, cet État peu enclin à modifier les résultats du fonctionnement du marché parce qu'il démarchandise peu, est jusqu'au milieu des années 1980 un État qui tend toutefois à rendre relativement plus universels que des pays comme les États-Unis les bénéfices octroyés par la protection sociale. Néanmoins, la force relative du mouvement ouvrier au plan électoral, en Nouvelle-Zélande, ne se traduit pas par une généralisation à l'ensemble de la société d'une plus grande égalité économique, mais par la protection des avantages qu'obtiennent les ouvriers et la promotion de programmes sociaux axés sur une mesure du revenu (Esping-Andersen, 1990 : 68). Francis Castles et Deborah Mitchell (1992 : 12) considèrent toutefois que la Nouvelle-Zélande aurait été vue comme davantage socialisante si les mesures d'Esping-Andersen n'étaient pas biaisées contre l'utilisation de mesures axées sur le revenu. Quoiqu'il en soit, les réformes entamées au milieu des années 1980 par un gouvernement travailliste, puis complétées au début des années 1990 par un gouvernement de coalition avec la droite, vont sensiblement changer la donne.

Comme pour les autres pays que nous examinons dans ce chapitre, les années 1960 voient l'émergence d'une nouvelle dimension politique de type libertaire réclamant de plus grandes libertés politiques, une décentralisation du gouvernement, une loi d'accès à l'information, le respect et l'enchassement des droits de l'homme, une constitution écrite et un système électoral à la représentation proportionnelle (Jackson, 1993). C'est le gouvernement travailliste (*Labour Party*) qui, le premier,

⁴¹ Voir Annexe 2.

introduit les changements axés sur la primauté du marché. Et bien qu'au départ, soit avant 1984, il s'y opposait, le *National Party* (conservateur) complétera les réformes entamées. Une explication avancée est l'apparition soudaine et le succès du *New Zealand Party* au cours de la campagne électorale de 1984, qui se targue d'avoir été la cause de la défaite du *National Party* à ces élections, et qui fait la promotion de réformes appuyant l'importance des institutions marchandes (Nagel, 1998). Ayant pu compter sur une base électorale qui n'était pas principalement ouvrière, le parti travailliste saisit l'opportunité d'attirer le vote du *New Zealand Party* en faisant la promotion d'idées populaires dans la population, mettant au compte de l'interventionnisme étatique et des barrières au commerce international les déboires économiques du pays. Les réformes seront finalement complétées par le *National Party*, en collaboration avec le *Labour Party* au début des années 1990, puis seul à partir de 1993.

Le changement n'épargne aucun secteur d'activité de l'État, incluant sa propre organisation. Comme le suggèrent Jonathan Boston et ses collaborateurs (1996 : 7) :

In broad terms these changes were designed to extend the targeting of social assistance, increase the reliance on cash transfers rather than in-kind assistance, cut the real value of most welfare benefits, and separate the state's role as a funder, purchaser, and provider.

Autrement dit, un État qui au plan social était plutôt socialisant et peu libéral, devient en quelques années son propre contraire, influencé dans l'ensemble de sa démarche par les principes néo-libéraux de la primauté du marché (Duncan et Worral, 2000). Parallèlement, des changements constitutionnels importants ont aussi lieu, et incluent : « ...the passage of the *New Zealand Bill of Rights Act 1990*, the

introduction of proportional representation, and greater political and legal recognition of the Treaty of Waitangi (1840) » (Boston et al., 1996 : 7). On pourrait supposer que le passage aux idées néo-libérales, compte tenu de nos résultats en matière d'authenticité, aurait pu accorder une plus grande place à l'égalité politique, si ce n'était des limites à la franchise que la décentralisation et l'importance de la propriété privée peuvent impliquer en matière d'environnement. C'est le constat fait par Jackson (1993 : 265), qui propose que la rapidité et l'étendue des réformes ont été rendus possibles grâce à l'attrait pour une frange de la gauche des propositions d'une plus grande participation aux décisions. Mais les réformes ne rempliront pas toutes leurs promesses :

In some areas (e.g. local government, resource management and the use of referenda), the opportunities for public participation in the governing process have been extended. However, in other areas (e.g. health care and public sector trading activities) the role of citizens has been circumscribed (Boston et al.: 356).

L'analyse ne saurait être complète, en fait, sans un examen de la question autochtone. En plus de l'apparition d'une dimension libertaire, les années 1960 voient la montée du militantisme autochtone. Cette montée est principalement liée à des insatisfactions dans l'application du Traité de Waitangi, signé avec les colons anglais en 1840, et qui devait protéger les terres et pêcheries des Maoris (Nagel, 1988; Horsley, 1989). Un aspect fondamental de ce traité est de constituer, en principe, les Maoris en sujets de droit britanniques, concept qui évolue pour garantir que les mesures de protection sociale seront accessibles à tous les citoyens, Maoris ou non. Soulignons que les Maoris sont représentés au parlement depuis 1867, quatre sièges leur étant réservés.

De plus, comme le soulignent Duncan et Worral (2000 : 285) :

The principles of the Treaty support the implementation of services devolved or contracted out to *iwi* organizations, greater involvement by Maori in decision-making, and similar organizational response.

Il est remarquable que ces principes soient compatibles, du moins en théorie, avec l'approche générale des réformes libérales dont nous avons parlé plus haut. Mais bien qu'au départ les réformes considérées par le gouvernement travailliste prévoyait la dévolution de certains pouvoirs aux communautés Maoris, l'élection du *National Party* en 1990 modifie cette approche sur la base d'une opposition à un traitement différent des communautés autochtones et non-autochtones (Boston et al., 1996 : chap. 7; Matunga : 2000). Une certaine décentralisation, et surtout la sous-traitance à des entreprises communautaires Maoris ont remplacé l'idée de dévolution.

En matière d'environnement, la situation diffère quelque peu. L'activisme Maori mène en 1975 à l'adoption par gouvernement travailliste de la Loi de Waitanga (Waitanga Act), créant un tribunal Waitangi qui détermine en 1983 qu'un projet de développement pourrait affecter les activités de pêche des Maoris (Horsley, 1989; Jackson, 1993). Les Maoris deviennent alors un allié potentiel du mouvement environnemental dans la mesure où, comme le suggère Horsley, l'adoption de réformes successives aux législations environnementales et de planification exigent des consultations extensives avec les Maoris. Ces réformes environnementales, de plus, engagées à partir de 1984 par le gouvernement travailliste, et qui mèneront à l'adoption du RMA en 1991, reconnaissent le besoin de renforcer les mécanismes de participation du public (Dixon, Eriksen, et Gunn, 1993 : 149). Il apparaît ainsi que ce n'est pas tant un éthos libertaire ou de libre marché qui ait favorisé une plus grande

authenticité du processus décisionnel en environnement, mais bien le fait que des droits reconnus aux Maoris ont été étendus à d'autres catégories de la population néo-zélandaise.

Il apparaît ainsi que deux processus dominant pour expliquer l'adoption du RMA et des droits qu'il prévoit, qui se concrétisent avec l'aide d'un changement important des positions partisans qui fait suite à la crise économique : 1- la décentralisation et l'octroi d'un plus grand rôle aux intérêts privés dans la prise de décision, afin de mieux consacrer et d'appuyer au plan administratif l'expansion des institutions marchandes comme processus préféré d'allocation, tout en 2- adoptant des mesures de libéralisme politique, incluant des mécanismes participatifs correspondants aux critiques apportées par le mouvement libertaire qui se manifeste au début des années 1960 face au rôle jugé excessif de l'État. Ce mouvement, du moins au plan environnemental, semble devenu nécessaire au plan constitutionnel suite aux revendications des Maoris, appuyées par des décisions des tribunaux. Ces changements consacrent le besoin de respecter les principes du Traité de Waitangi, faisant en principe de la Nouvelle-Zélande une société bi-culturelle (Duncan et Worral, 2000).

On peut ainsi faire l'hypothèse, à la suite des textes que nous avons recensés, que l'application des principes de participation a réellement été rendue possible en environnement par le fait de l'action des organisations Maoris, dont ont aussi pu profiter les environnementalistes. Néanmoins, la portée des réformes, qui certes semblent améliorer les possibilités de partage du pouvoir, soit l'authenticité, ne s'accompagne pas d'une amélioration de la franchise, limitée par l'importance

accordée aux droits de propriété qui accompagnent des réformes prônant la prédominance des principes marchands. Comme le suggèrent en fait Boston et al, (1996 : 356):

From the standpoint of the new public management and market liberalism, it is best to allow individuals to express their preferences for most goods and services via the market rather than via the political process...

Jusqu'ici, les deux cas revus indiquent qu'une plus grande authenticité ne s'oppose pas à une plus grande égalité politique, du moins aux États-Unis, mais est acquise au prix d'une plus grande inégalité dans la sphère économique. Aux Pays-Bas et au Danemark, cependant, ce constat ne tient pas.

7.4 Les Pays-Bas et le Danemark

À la suite d'analyses récentes de l'évolution de l'État-providence aux Pays-Bas et au Danemark, nous regroupons dans cette section l'analyse de ces deux pays (Green-Pedersen, 2001; Green-Pedersen, van Kersbergen et Hemerijk, 2001). Comme nous allons le constater, ce regroupement est aussi pertinent compte tenu de l'évolution des politiques environnementales et des droits de participer de ces deux pays.

Dans la typologie d'Esping-Andersen, ces deux pays se caractérisent d'abord par un score socialiste élevé, quoiqu'il le soit un peu moins aux Pays-Bas. Une première caractéristique surprenante de ces pays, par ailleurs, comparativement aux autres pays ayant un fort niveau de socialisme (Norvège, Finlande et Suède) est leur niveau intermédiaire de libéralisme. L'effet de ce dualisme de principe se fait sentir dans les choix récents en matière de politique sociale. Après un passage de gouvernements de droite et la reprise du pouvoir par les sociaux-démocrates,

respectivement en 1993 au Danemark et en 1989 aux Pays-Bas, il y a une transformation notable des choix politiques reflétant, selon Green-Pedersen et al. (2001 : 309) l'émergence d'une troisième voie (*third way*), « in the sense that a fairly coherent set of social democratic policies and policy intentions can be identified that are different from both old-style social democracy and neo-liberalism ». Ce concept de troisième voie, tiré du discours des gouvernants des social-démocraties anglaise et allemande, prend une forme concrète spécifique dans les deux pays que nous voyons ici. En bref, ces deux pays se ressemblent dans leur tentative de mettre en oeuvre des politiques qui incluent ... « the acceptance of the market as a superior mechanism for arriving at certain outcomes, and a crucial role for strong state intervention » (Green-Pedersen et al. : 320). Selon Green-Pedersen (2001), une partie de l'explication réside dans le jeu des forces partisans. Pour des raisons différentes, les partis de gauche qui ont été centraux dans la construction de l'État-providence des deux pays, ont fini par adopter des mesures de repli (*retrenchment*) des bénéfices octroyés par les politiques sociales après un passage à l'opposition pendant les années 1980. Ces politiques, toutefois, permettent de maintenir certains des acquis des politiques socio-démocrates en matière de recherche de l'égalité dans la sphère économique, tout en favorisant le jeu des forces du marché pour réduire les pressions fiscales et améliorer la performance du marché du travail. L'objectif clé est de favoriser l'emploi, mais pas n'importe comment, soit par la transition au travail des sans-emplois par leur participation à des emplois bien rémunérés.

L'effet du jeu électoral se fait aussi sentir dans la façon dont ces deux pays réagiront aux pressions émergentes des forces libertaires durant les années 1960, en

particulier de la nouvelle gauche, qui modifieront l'équilibre des forces politiques. Au Danemark, d'abord, un pays où les gouvernements minoritaires sont la norme, la relative stabilité du vote accordé aux trois partis qui jusque là dominent la composition des gouvernements, recevant ensemble autour de 85% des voix, est sérieusement modifiée à la fin des années 1960. Ils n'en reçoivent plus que 50% (Pedersen, 1987). Ce résultat, selon ce dernier auteur, est principalement le résultat d'une insatisfaction face au gouvernement social-démocrate, dont profitent les *Radical Liberals*, un parti « bourgeois » défendant des positions de la gauche libertaire. En profitent aussi un certain nombre de partis à la gauche des sociaux-démocrates (Pedersen, 1987; Kitschelt, 1994 : 154-160).

La fin des années 1960 au Danemark est ainsi marquée, comme ailleurs dans le monde, par la montée d'une nouvelle dimension politique, menée par des mouvements et partis libertaires, parmi lesquels les environnementalistes, qui demandent des réformes démocratiques. Leur impact sur la scène électorale est facilité par un système marqué par une intense concurrence, expliquant la relativement faible position du parti social-démocrate en comparaison des autres pays scandinaves. Cette situation mène aussi à l'intégration par l'ensemble des partis traditionnels de certaines des demandes environnementalistes et à l'adoption de réformes favorables à l'environnement, situation qui prévaut encore aujourd'hui (Andersen, 1990b; Andersen, 1997).

En fait, en ce qui concerne les droits de participation, les principaux changements surviennent avec l'adoption des *Planning Laws* de 1973 et 1975. Ces législations visent en particulier à décentraliser le processus de décision en matière d'aménagement du territoire et incluent des exigences de consultation du public

(Derkenne et Nowicki, 1983). L'intégration des règles d'ÉIE, qui ajoutent la dimension écologique aux exigences de planification, profite en fait de l'expérience acquise et des règles de participation inscrites dans ces lois sur l'aménagement du territoire.

Un aspect explicatif important de l'évolution du système politique danois est son passé absolutiste. Pour Andersen (1997) la poussée pour une plus grande décentralisation prend sa source dans ce passé, où les fermiers, opposés à la bourgeoisie, luttent pour une plus grande auto-détermination (*self-governance*). Le passage d'une constitution absolutiste à la démocratie est rapide mais pacifique, par opposition à une transition plus graduelle en Suède (Knudsen et Rothstein, 1994).

C'est ainsi que :

The greater reluctance of Danes to allow the state to intervene in economic life, as well as their greater respect for individual liberty, should be viewed in the context of the farmer's historical struggle with the state for political rights (Knudsen et Rothstein : 215).

Il apparaît donc qu'au Danemark, les pressions électorales des années 1960 et 1970, associées à tendance séculaire à limiter le pouvoir de l'État, soit un éthos libéral au plan politique, ont mené à des réformes au plan de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature, plus généralement. Ces réformes instituent une décentralisation des mécanismes décisionnels et s'appuient sur des mécanismes de participation du public. L'intégration des exigences d'EIA se fera par l'intégration d'une méthodologie d'évaluation des impacts à des processus qui, déjà, encouragent un rôle pour le public.

Aux Pays-Bas, un pays ayant aussi un passé absolutiste fort, la trajectoire de changement partage plusieurs similitudes avec la situation danoise mais montre aussi des différences importantes. Notons d'abord le fait important que le droit de pétition des citoyens, les autorisant à adresser des demandes écrites aux organes de l'autorité et l'obligation pour cette dernière à les recevoir et à en prendre connaissance, est prévu à l'article 5 de la constitution (Gilhuis, 1985). L'État-providence néerlandais diffère du danois dans le sens où il participe essentiellement d'une vision inspirée par la religion et la démocratie chrétienne qui, si elle tend à favoriser la protection des démunis, ne tend pas nécessairement à substituer la logique politique à celle du marché (Van Kersbergen, 1995 : 186). Mais aux Pays-Bas, l'importance des partis religieux prend un rôle particulier étant donné la force du catholicisme associé d'abord à la social-démocratie dans les années 1950 et 1960, puis aux libéraux dans les années 1960, qui ont favorisé le maintien et le développement de politiques sociales généreuses tout en permettant la mise en œuvre de politiques économiques plus libérales (van Kersbergen, 1995 : 128-136).

À la fin des années 1950, le système électoral est aussi marqué par l'apparition de partis libertaires menaçant l'équilibre des forces existantes, jusque-là centrées autour du rôle de la démocratie chrétienne et celui des sociaux-démocrates (Kitschelt, 1994 : 149-154; Hans Daalder, 1987). Dans le cas du Pays-Bas, l'appui au parti libéral augmente de façon marquée. L'affaiblissement des partis religieux fut sans doute l'aspect le plus important cette période. Ce qui est remis en cause, c'est la politique d'accommodation traditionnelle entre les élites identifiée par Lipjhart (1975, cité par Marc Draisen (1983), voir aussi, Daalder, 1987 : 225 et Kitschelt, 1994), qui a façonné

jusque-là l'équilibre forces sociales. Ces forces, aussi connues par le concept des quatre piliers, sont rassemblées au sein d'institutions relativement autonomes : écoles, hôpitaux, journaux, agences de services sociaux et organisations du travail (Draisen, 1983, p.241). Le système d'accommodation, né au début du siècle à partir des débats portant sur trois questions qui divisent la société hollandaise (aide étatique aux écoles religieuses, extension de la franchise, et négociations collectives et droits ouvriers) permet à l'État d'agir tout en s'assurant de ne pas briser l'équilibre relatif entre les piliers. Dans le passé, ce système permet de contenir les divisions sociales en préservant l'autonomie de chacun des piliers, limitant aux négociations entre élites les discussions sur les questions sociales. La remise en cause de ce système d'accommodation, auquel participe aussi le mouvement environnemental, favorise l'expérimentation de nouvelles formes de participation (Liefferink, 1997 : 212).

Les années 1960 voient ainsi monter un sentiment d'opposition au système d'accommodation et une plus grande volonté de participation, dont une manifestation importante se fera sentir dans les systèmes d'aménagement du territoire, et dans le système de planification des logements urbains. Fortement ancré dans l'histoire et lié à la nécessité des communautés de lutter en commun pour se protéger des ravages de la mer et des tempêtes, la politique d'aménagement du territoire est perçue comme outil de politique publique essentiel (Draisen, 1983). Les demandes de participation prendront d'abord forme par l'exigence de notification et revue publique prévue dans le *Physical Planning Act* de 1965 et les expériences de renouveau urbain mises en œuvre à cette époque. Les prescriptions générales d'hygiène du milieu adoptées en 1980 deviennent l'une des plate-formes les plus importantes en matière de

consultation de public, balisant la procédure à cet égard (Gilhuis, 1985 : 232). Mais elles ne feront pas partie au départ des dispositions légales sur l'environnement.

Par ailleurs, la protection de l'environnement est d'abord institutionalisée en 1971 au sein du *Ministry of Public Health and Environmental Hygiene*, qui inclut une direction générale de protection de l'environnement (Bressers et Plettenburg, 1997). Pendant les années 1970 les citoyens se plaignent que les règles de participation associées à diverses lois environnementales sectorielles sont biaisées contre leurs intérêts. En 1982, ce ministère est démantelé et ses fonctions, dont la protection de l'environnement, deviennent incorporées à l'aménagement du territoire, soit le *Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment*, qui justement est responsable de l'application du *Physical Planning Act*. C'est en 1987 que l'ÉIE est intégrée au processus de planification, puis en 1994, une réforme du *Environmental Management Act* étend les possibilités de participation en fournissant des occasions aux citoyens de s'exprimer plus tôt dans le processus décisionnel (Bressers et Plettenburgh, 1997 : 121).

Il apparaît donc qu'au Danemark comme aux Pays-Bas, l'un des éléments importants expliquant l'émergence des droits de participation en environnement soit l'association entre la protection de l'environnement et les politiques d'aménagement du territoire. Ces politiques sont le véhicule par lequel l'expérience de droits de participation du public prend forme. Dans les deux pays, le rattachement des politiques d'ÉIE à l'aménagement du territoire profite aux droits de participation en environnement. Parallèlement, il semble que les restrictions imposées à l'action de l'État soit un élément marquant du système politique danois, expliqué comme

conséquence d'un passé absolutiste. Aux Pays-Bas, la source des gains de participation semble liée à la fin de la politique d'accommodation, à une relative dé-pilliarisation du pays. Dans ce pays, les explications des avancées démocratiques ne sont pas ramenées à un passé absolutiste. Un autre point commun entre les deux derniers pays revus, qui permet aussi de les rapprocher des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, est une moins grande résistance au recours aux principes marchands que dans d'autres pays ayant historiquement favorisé des politiques sociales relativement plus égalitaires et universelles.

7.5 Bilan des résultats

La revue des quatre cas à laquelle nous venons de procéder nous permet de mieux comprendre les résultats auxquels nous étions arrivés au Chapitre 6.

1. La démarchandisation de la nature est dépendante des efforts accomplis par les États-providence afin de démarchandiser le travail. Nous avons proposé deux explications possibles et possiblement complémentaires à ce résultat: dans un premier temps, l'intervention de l'État en vue de limiter les effets du marché sur la force de travail crée une capacité d'intervention qui peut être activée pour corriger les problèmes environnementaux; en second lieu, la démarchandisation du travail favorise l'émergence d'une nouvelle classe moyenne, en particulier les travailleurs de l'État, qui favorise la protection de l'environnement.

À la lumière de ce que nous venons de voir, nous pouvons ajouter un autre élément d'information. La capacité de l'État d'agir dans l'économie peut faciliter la démarchandisation de la nature dans la mesure où les outils d'intervention sont

disponibles. Ceci modifie quelque peu notre explication de départ en suggérant non pas que l'État crée des institutions qui démarchandisent la nature mais plutôt que l'État peut se servir des institutions existantes pour ce faire. Ce changement de perspective est important surtout pour comprendre comment la franchise et/ou l'authenticité progressent.

2. Une force ouvrière bien organisée au sein d'un parti politique ayant gardé le pouvoir pendant un certain temps ou une force ouvrière dont les représentants ont un rôle privilégié dans la formulation des politiques publiques, peuvent limiter l'extension de la franchise. Pour mieux saisir la portée de ce résultat, qui est en soit intuitivement compréhensible, on peut faire référence à l'étude de Anders Lindbom (1998) sur le rôle des citoyens dans les États-providence scandinaves. Sur la base d'idées relativement similaires à celles présentées par Knudsen et Rothstein (1994), revus plus haut, pour expliquer une plus grande méfiance face à l'État au Danemark, Lindbom explore l'effet d'un plus grand libéralisme politique au Danemark qu'en Suède sur le développement du système d'éducation aux niveaux primaire et secondaire. D'après l'auteur, cet effet s'applique aux autres sphères d'intervention de l'État-providence et d'entrée de jeu, l'auteur note que les citoyens au Danemark sont plus impliqués dans l'organisation des services qu'en Suède.

Ainsi, au Danemark, la participation des citoyens et parents sur les comités décisionnels des écoles est envisagée dès 1899 et mise en oeuvre de différentes façons jusqu'à aujourd'hui, permettant aux parents d'accroître leur pouvoir dans le

processus décisionnel. Ces changements ne se sont pas passés sans résistance, provenant en particulier des syndicats d'enseignants.

De semblables propositions de réforme ne sont pas à l'agenda politique suédois avant les années 1960, suite aux pressions qui apparaissent afin de promouvoir une plus grande démocratisation. Depuis, au cours des années, en Suède, différentes initiatives sont introduites pour intégrer les parents et les étudiants aux processus décisionnels. Les principaux obstacles à ces tentatives, appuyées par des gouvernements de gauche, viennent des gouvernements locaux et des syndicats d'enseignants. Ces derniers y voient une entorse aux lois du travail régissant leur rôle. La force des intérêts ouvriers, transmise par des formes néo-corporatistes de représentation des intérêts, va limiter les possibilités de réforme, selon Lindbom, dans la mesure où l'expérience passée ne rend pas illégitime l'opposition à l'accroissement du contrôle démocratique. En d'autres termes, la barre est moins haute au Danemark qu'en Suède pour faire progresser des initiatives favorisant la participation des citoyens.

On peut donc supposer que dans des pays à néo-corporatisme fort, ceux ayant une position privilégiée auront des réticences à accorder un rôle à un nouvel acteur qui pourrait diminuer son pouvoir relatif, ce qui expliquerait une franchise plus limitée dans les questions d'environnement. Dans la mesure où un néo-corporatisme fort et une dominance des partis de gauche sont liés, les partis de gauche apparaissent ainsi limiter l'expansion de la franchise. La Nouvelle-Zélande, et la Grande-Bretagne dans une moindre mesure, représentent une exception à cet égard, dans la mesure où un vote de gauche relativement élevé est associé à un

néo-corporatisme faible. Mais avant la réforme de 1991, la Nouvelle-Zélande aurait été plus semblable au Canada ou à l'Australie, en ce sens que les restrictions à la franchise n'auraient pas été aussi importantes. C'est l'importance des réformes marchandes en Nouvelle-Zélande qui a le plus contribué à restreindre la franchise, comme nous l'avons vu.

Paradoxalement, compte tenu de ce résultat, nos données et nos études de cas suggèrent que dans les pays où il existe un large support aux idées libérales la franchise peut être plus élevée. C'est un paradoxe bien sûr révélé par la Nouvelle-Zélande, et dans une moindre mesure par la Grande-Bretagne et la Suisse. Alors qu'en Grande-Bretagne, la portée locale de la procédure d'EIE et les faibles possibilités d'appels limitent la franchise, elle est limitée en Suisse par l'importance accordée à ceux ayant un intérêt direct, de propriétaire, dans la procédure. Au Japon, de plus, pays libéral au sens d'Esping-Andersen, une loi sur l'EIE fut adoptée en 1997. Le texte de la loi stipule que les *résidents* seront appelés à commenter à divers moments de la procédure. Cette dernière est régionalisée et la communauté de destin liée aux projets soumis à l'EIE est limitée aux autorités locales et à ceux directement affectés. En d'autres mots, les indications sont que dans ce pays aussi, la franchise sera limitée.

Ce que l'on sait de la Nouvelle-Zélande, c'est que l'introduction de réformes marchandes a donné un rôle discrétionnaire important aux autorités locales et à ceux qui risquent d'être directement affectés par des projets, au point de favoriser une certaine marchandisation du processus. Le libéralisme marchand, donc, ne tend pas nécessairement à favoriser la franchise.

On sait par ailleurs que les luttes passées dont les résultats institutionnalisés reflètent une forte opposition à un trop grand rôle pour l'État ont eu des effets positifs sur la franchise, que ce soit aux États-Unis, au Danemark et aux Pays-Bas. Dans ces deux derniers pays, ce libéralisme politique a été favorisé, respectivement, par un passé absolutiste et par le déclin de la pilliarisation de la société.

Le néo-corporatisme tend donc à limiter la franchise et le libéralisme marchand ne la favorise pas nécessairement. Doit-on en conclure que ni le désir d'assurer l'égalité économique ni le désir de favoriser la liberté économique ne mènent à une plus grande égalité politique ? Non, bien sûr, nos données ne permettent pas de tirer une telle conclusion. Nous pouvons seulement dire, et ce n'est pas rien, qu'au moins deux pays, les Pays-Bas et le Danemark, ont tenté de favoriser les deux formes d'égalité.

Il convient donc pour nos besoins de bien tracer la ligne entre libéralisme politique et libéralisme économique. Dans le dernier cas, la primauté du marché tend à limiter la définition de ceux qui ont un intérêt à participer à l'évaluation des impacts de projets donnés à ceux qui sont les plus directement touchés, le plus souvent des propriétaires. Le libéralisme politique se situe en opposition à l'État, et favorise des contrôles à son action via la participation des citoyens, sans qu'il y ait réduction de la citoyenneté à la propriété. Le libéralisme politique est compatible avec un État-providence redistributeur et universaliste, de même qu'avec le libéralisme économique.

3. Les quatre cas que nous avons revus suggèrent que les gains de participation en environnement ne sont pas uniquement liés à des gains des environmentalistes, s'ils le sont. Le NEPA américain est le résultat historique de diverses forces, dont la réticence d'entreprises à être réglementées, culminant en des règles de procédure administratives favorisant un plus grand contrôle par les citoyens. L'accès des citoyens aux cours de justice garanti par la même procédure a permis d'assurer que le NEPA ait une portée plus universelle en matière de participation. Au Danemark et aux Pays-Bas, les citoyens désireux de participer au processus d'ÉIE ont profité des gains passés en matière de participation via les règles appliquées à la planification de l'aménagement du territoire. L'extension de la franchise en environnement semble résulter, en quelque sorte, d'un bricolage bureaucratique. En Nouvelle-Zélande, finalement, on peut se demander si, en l'absence de la question autochtone, les citoyens auraient pu profiter de règles plus avantageuses en matière d'authenticité puisque de nombreux secteurs d'intervention de l'État-providence ont fait l'expérience d'une réduction du rôle des citoyens.

En excluant la Nouvelle-Zélande, on peut se demander si, au fond, l'authenticité ou le partage du pouvoir ont plus de chance de se réaliser lorsque la franchise a été étendue depuis un certain temps. Autrement dit, l'authenticité s'accroît peut-être lorsque les réticences à l'inclusion des citoyens ont été éliminées par la pratique.

Nous sommes aussi en mesure de constater, comme nous le tirons de la littérature à la fin du Chapitre 4, que les gains de citoyenneté procèdent de trajectoires diversifiées. On peut supposer que les environmentalistes, selon les

circonstances, seront en mesure de faire des gains par leurs actions stratégiques, en autant qu'ils puissent convaincre les organisations syndicales puissantes ou les intérêts privés (de résidents) de l'intérêt de le faire.

Conclusion de la deuxième partie

Nous avons entamé cette partie empirique de la thèse en posant que la participation du public dans les processus décisionnels environnementaux – qui est partie intégrante, en principe, de nombreuses études comparées en environnement – devait être problématisée. La participation est une variable et non une donnée des systèmes politiques.

Pour ce faire, nous avons proposé de conceptualiser la participation en environnement comme résultat de luttes politiques liées au processus de marchandisation de la nature. La participation devient ainsi un droit social à l'environnement, de façon similaire aux autres droits sociaux créés par l'intervention des États-providence afin de limiter les effets délétères du marché sur l'organisation sociale.

Les droits sociaux, comme les droits civils et politiques, institutionalisent des principes d'égalité issus de luttes sociales et politiques séculaires. La typologie des États-providence proposée par Esping-Andersen propose une classification basée sur les principes d'égalité dominants : l'État libéral favorise le maintien des résultats prenant leur source dans le fonctionnement du marché ; l'État conservateur préserve les statuts sociaux ; l'État socialiste est celui qui favorise le plus l'égalité des bénéfices et leur universalité. Nous proposons que la participation suit une logique similaire et reflète ces principes d'égalité. Nous avons donc cherché à vérifier dans quelle mesure l'analyse proposée en termes de droits et d'intervention de l'État-providence est pertinente et dans quelle mesure les hypothèses qui en découlent se vérifient.

Afin d'opérationnaliser nos hypothèses, nous avons d'abord fait le choix d'étudier les législations et règlements relatifs aux procédures d'évaluation des impacts environnementaux dans quinze pays de l'OCDE en date de 1995. Ces politiques ont été choisies parce qu'elles ont été adoptées dans la plupart des pays industrialisés et qu'elles instituent des mécanismes permanents de participation des publics, par opposition à la mise en place par les gouvernements de démarches de participation ad hoc. Cette participation a été définie comme forme particulière que prend la démocratie dans un processus de démocratisation de l'État. Par cette idée de démocratisation, inspirée par John Dryzek (1996) et aussi d'autres théoriciens de la démocratie, dont Noberto Bobbio, nous avons pu créer trois indicateurs distincts qui ensemble permettent de saisir la dynamique de la démocratisation : la portée ou le nombre de sphères sociales qui font l'expérience de démocratisation; la franchise ou les catégories d'individus à qui le droit de participer est conféré; et l'authenticité qui mesure en fait dans quelle mesure le pouvoir est partagé.

Appliquée à l'analyse des ÉIE, cette caractérisation de la démocratisation nous a donné un indice de la démarchandisation en fonction des catégories de projets potentiellement soumis à l'ÉIE et pour lesquels un droit de participation est créé; un indice de la franchise qui évalue dans quelle mesure les personnes directement touchés par des projets, tels des propriétaires, sont favorisées dans les procédures; en ce qui concerne l'authenticité, sachant que les procédures d'ÉIE sont consultatives, notre indice a été créé en tenant compte du nombre de moments de participation offerts au public en fonction de leur forme. C'est-à-dire que nous avons posé que des processus

qui favorisent la délibération directe sont plus authentiques que ceux où l'échange est indirect.

Nous inspirant de l'idée proposée par Dryzek voulant que le progrès démocratique exige qu'il y ait progrès dans l'une ou l'autre de ses dimensions sans qu'il y ait régression dans une autre, nous avons d'abord voulu vérifier si des compromis de ce genre étaient discernables pour les ÉIE. Nous avons trouvé que ce n'était pas le cas. Chacune des dimensions de la participation est indépendante des autres. Ce résultat implique par ailleurs qu'il est alors possible que des explications qui tiennent pour l'une des dimensions de la démocratisation ne tiendront pas pour d'autres.

Nous avons ensuite procédé à l'analyse de l'effet de diverses variables liées au développement des États-providence sur nos variables de participation, à l'aide d'analyses de corrélation et de régression. Dans un premier temps, nous avons testé des effets de régime d'État-providence, incluant l'hypothèse que la démarchandisation de la nature et celle du travail sont liées. Puis, en combinant les résultats des études comparées en environnement et ceux des études comparées sur l'État-providence, nous avons identifié une série d'hypothèses liant des variables explicatives de l'État-providence et nos indicateurs de démocratisation en environnement.

Nos résultats sont les suivants. Dans un premier temps, les variables de régime ont une relation faible et non significative avec nos indicateurs. Par ailleurs, les signes anticipés des relations se sont tous avérés exacts. Il reste néanmoins que l'on doit conclure que les principes institutionnalisés d'égalité dans la protection sociale n'ont pas d'effet sur les principes d'égalité qui pourraient se concrétiser dans le droit de

participer. Ceci dit, nous avons trouvé une très forte relation entre la démarchandisation du travail et celle de la nature. En fait, nos résultats indiquent que la première peut être une condition nécessaire pour la seconde. Ceci peut s'expliquer par le fait que les États qui ont développé une capacité d'intervention en vue de corriger les effets de la marchandisation du travail sont en mesure de mettre en oeuvre cette capacité dans le but de démarchandiser la nature. Une autre explication possible, compatible avec la première, est que l'intervention de l'État visant à démarchandiser le travail participe à l'émergence d'une nouvelle classe moyenne, incluant des employés de l'État, dont une partie fait la promotion de la protection de l'environnement.

Pour ce qui est de la franchise et de l'authenticité, nos résultats ont été moins probants. Il semble en fait que l'authenticité, même dans le cas de processus consultatifs, soit une exception. La franchise, quant à elle, s'explique davantage par la négative que par des conditions qui la favoriseraient. C'est-à-dire que nos résultats indiquent que la mobilisation de la force ouvrière, soit dans le cadre de processus de représentation des intérêts néo-corporatistes, soit dans le cadre de la longévité des partis de gauche au pouvoir, peuvent limiter l'extension de la franchise. Il serait possible que le frein le plus important au niveau des sphères particulières d'intervention de l'État-providence soit davantage l'effet du néo-corporatisme, associé fortement à des partis de gauche ayant une longue expérience de participation à la formation des gouvernements.

Nous avons trouvé aussi que le score libéral avait un effet faible mais non significatif sur la franchise. Nous avons lié cet effet positif à l'absence de forte mobilisation ouvrière, mais il restait à mieux évaluer cette relation. À cette

mobilisation ouvrière, deux autres relations, plus faibles, doivent être rajoutées. La présence de nombreux points de veto nuit au développement de la franchise, lorsqu'ils sont associés à des pays où les partis de gauche ont historiquement joué un rôle dominant. Un passé absolutiste, au contraire, favorise la franchise lorsqu'il est associé à notre indicateur de néo-corporatisme.

Pour mieux comprendre ces résultats, nous avons proposé au Chapitre 7 d'analyser quatre cas : les États-Unis; la Nouvelle-Zélande; le Danemark; et les Pays-Bas, qui se distinguent par une authenticité élevée, mais des indicateurs de franchise et de démarchandisation variables. En analysant ces cas, et dans la mesure où la force de la mobilisation ouvrière est historiquement importante pour comprendre et le développement de l'État-providence et celui de la démocratie représentative, nous nous sommes demandés si l'on pouvait discerner des conditions qui feraient en sorte que des politiques de protection sociale universalistes pouvaient être compatibles avec le développement démocratique tel que nous le concevons dans la sphère environnementale. Nous avons trouvé qu'une certaine forme de libéralisme semblait nécessaire pour le développement de la franchise, et sans doute aussi pour l'authenticité. Mais il ne se limite pas au libéralisme marchand. Nos cas, et en particulier celui de la Nouvelle-Zélande, indiquent que le libéralisme économique qui tend à privilégier les institutions marchandes nuit au développement de la franchise. L'histoire des pays que nous avons étudiés montre en fait que l'émergence du droit à participer n'est pas incompatible avec la recherche d'une certaine égalité économique, mais témoigne surtout d'une institutionnalisation de la résistance à l'État qui pourrait découler soit d'un passé absolutiste comme au Danemark, ou de l'expérience de la

dépilliarisation de la société, comme aux Pays-Bas, ou comme aux États-Unis par l'expérience de la résistance des entreprises et plus tard d'autres groupes sociaux à l'action de l'État.

Dans les quatre pays, nous avons observé que le gain de droits de participation en environnement n'est pas simplement le résultat de l'action des groupes environnementaux, mais peut s'expliquer par l'existence de droits auparavant acquis ou par une conjoncture propice permettant des alliances stratégiques. Ainsi, au Danemark et aux Pays-Bas, il est probable que l'obtention du droit de participer à l'ÉIE soit liée au fait que ces procédures ont été ajoutées à des mécanismes de planification existants, où la participation avait déjà été établie, et dont on avait fait l'expérience. En Nouvelle-Zélande, il est probable que le droit de participer en environnement ait été la conséquence de la reconnaissance d'un tel droit pour les autochtones. Aux États-Unis, enfin, les innovations participatives ne sont pas tant liées à la législation du NEPA, mais plutôt au fait que *l'Administrative Procedures Act* prévoyait certains contrôle de l'administration publique dont ont pu profiter les environmentalistes qui ont eu la possibilité de faire valoir leurs droits en cours de justice. Comme nous l'avons vu au Chapitre 4, les gains de citoyenneté dépendent en grande partie de l'action de certains groupes sociaux pour obtenir des droits qui ont pu déjà être octroyés à d'autres.

Étant donné l'ensemble de ces résultats, nous pouvons maintenant nous demander ce qu'ils peuvent nous dire sur deux aspects des politiques publiques. Dans un premier temps, ayant rendu la participation en environnement problématique, nous sommes en meilleure position pour évaluer la nature du discours proposé par le

courant de la modernisation écologique. Nous pouvons dans un second temps ramener la question de la participation à l'analyse des États-providence en général. Nous pouvons enfin tirer certaines conclusions sur la nécessité de développer un langage commun pour l'analyse de l'État-providence et celle des changements environnementaux. L'un des aspects de ce langage commun toucherait la notion de démarchandisation et la modifierait en prenant en compte les droits de participation des citoyens aux décisions. La conclusion générale de cette thèse aborde ces trois questions après avoir revu ses principaux éléments et résultats.

Conclusion

If democratisation requires social equality, then social equality cannot be created without democratisation. In order to create social equality people must first be persuaded of its merit and they cannot be persuaded without the kind of deliberation of which social equality is a necessary condition (Fitzpatrick, 2002 : 168.)

L'écologie politique participe d'un mouvement plus général pour la démocratisation de l'État, bien que l'idéologie qui la guide ne propose pas nécessairement de justification à cette tendance. On peut en effet retrouver des groupes environnementaux qui favorisent une action autoritaire de l'État afin de parvenir aux objectifs qui leurs sont chers. D'autres favorisent une meilleure utilisation des instruments du marché pour arriver aux même fins. Des études récentes du discours des partis verts, après certaines expériences de participation au pouvoir, indiquent toutefois l'émergence d'une vision cohérente en matière de politique sociale (Barry et Doherty, 2001). Cette vision favoriserait une décentralisation de la décision et des modes plus communautaires de prestation de services, utilisant l'État central pour démarchandiser et assurer une certaine universalité d'accès aux services sociaux comme l'éducation et la santé.

Nous avons cependant vu dans la première partie que la recherche d'une plus grande démocratisation de l'État n'est pas partie intégrante d'un méta-discours vert, et ce bien que parallèlement des mécanismes participatifs aient été intégrés aux processus de décision des États. La littérature portant sur les politiques environnementales n'a pas permis de mieux saisir les causes de ce qui pourrait être vu comme un paradoxe. Comment se fait-il que les efforts du mouvement écologiste, compris de façon

générale comme ensemble des associations et groupes politiques qui défendent un changement des relations que les sociétés humaines devraient entretenir à l'égard de leur environnement naturel, mais qui n'incluent pas nécessairement de position claire sur la question de la démocratie, ait un effet sur ce qui peut sembler un élément de changement démocratique ?

Les analyses des politiques environnementales, bien qu'elles aient prêté une certaine attention au phénomène de la participation, n'ont pu fournir de réponse claire à cette question. À notre avis, ceci est dû au fait qu'elles n'ont pas conçu la participation autrement que comme variable intermédiaire dans le processus de développement des politiques. Autrement dit, parce qu'on s'intéressait aux politiques environnementales, et donc à un output de politiques définies en termes environnementaux, on a négligé le fait que l'implication des citoyens dans les processus décisionnels puisse être un output en soi. Nous avons argué que la participation aux processus décisionnels est particulièrement importante pour les politiques environnementales étant donné les importants éléments d'incertitude qui caractérisent les liens entre les sociétés humaines et leur environnement naturel.

L'approche économique néo-classique, dominante dans la conceptualisation du rapport entre les sociétés humaines et leur environnement, et qui aborde la question environnementale en tant que problème d'échec des marchés et d'externalités, ne parle tout simplement pas de participation. Et ceci malgré le fait que l'utilisation des hypothèses propres à cette école permet de comprendre le fait qu'historiquement des communautés dépendantes de certaines ressources aient pu, sans intervention étatique et sans mise en place de marchés, coopérer pour mettre en place des règles de décision

favorisant une utilisation plus durable des ressources. De telles règles de décision peuvent inclure des règles de participation des citoyens affectés. L'analyse des commons, auxquels ces exemples réfèrent, nous fournit une base conceptuelle utile afin de mieux cerner l'intervention des États en matière de protection de l'environnement. En illustrant l'analyse à l'aide des politiques de gestion des pêches, nous sommes en mesure de constater qu'en fait, des approches plus participatives peuvent s'opposer à des approches davantage axées sur la mise en place de mécanismes marchands, rappelant ainsi les conflits historiques liés à la marchandisation tels que décrits et expliqués par Karl Polanyi (1983).

On peut donc faire l'hypothèse qu'il y a analogie entre les politiques sociales comme produit des luttes visant à démarchandiser le travail, comme le conçoivent certains analystes qui font l'étude comparée des États-providence occidentaux (Esping-Andersen, 1990), et les politiques environnementales, comme luttes visant à démarchandiser la nature. Le droit de participer est lié à ces conflits tout comme les droits sociaux émergent plus généralement de luttes pour démarchandiser le travail. C'est un droit d'autant plus nécessaire étant donné, comme nous l'avons déjà souligné, la complexité des enjeux et la diversité des opinions concernant la nature de nos liens à l'environnement.

Notre façon de conceptualiser l'émergence du droit de participer peut rejoindre jusqu'à un certain point les visions énoncées par les chercheurs inspirés par l'école de la modernisation écologique. Cette école a décelé empiriquement de nombreux changements dans la façon dont les sociétés et les États gèrent les rapports à l'environnement, dont un accroissement de l'utilisation de mécanismes participatifs.

La différence principale tient au fait que parmi ceux qui sont identifiés à cette école, on propose diverses rôles pour la participation. Elle peut être une monnaie d'échange entre les États et certains groupes de citoyens visant de légitimer des interventions axées par une plus grande place pour l'État et pour les mécanismes marchands. Elle peut aussi être vue comme conséquence de la nécessité pour les États de coordonner les actions des agents. Dans les deux cas, semble-t-il, la participation contribue à accroître l'influence des groupes environnementaux au sein des processus décisionnels. Dans un cas comme dans l'autre, cependant, que ces positions soient valides ou non, deux problèmes importants doivent être soulignés. La caractérisation des processus participatifs est insuffisante pour bien saisir ce qu'elle est en pratique. De plus, il n'est pas possible de comprendre comment elle varierait entre pays, ni pourquoi.

En fait, bien qu'une attention sans cesse croissante ait été portée à ce phénomène, la participation est restée essentiellement confinée à un rôle instrumental : on s'est essentiellement intéressé à son effet sur les résultats environnementaux, lui donnant le statut de variable intermédiaire; en la dépeignant comme monnaie d'échange, de la même façon, on a confirmé ce statut puisqu'on a ainsi supposé que la participation est une condition de l'écologisation des sociétés et non pas une fin en soi. Nous proposons plutôt que la participation, bien que possiblement une conséquence des luttes environnementales, doit être comprise pour ce qu'elle est, un output de décisions politiques qui contribue à redéfinir la démocratie.

En conceptualisant la participation aux processus de décisions en environnement comme résultat de conflits séculaires liés à la dynamique

marchandisation/démarchandisation, qui est la trame de fond du développement des États-providence, on peut alors proposer qu'elle est un type particulier de droit social, et plus généralement une modification au contenu de la citoyenneté. En utilisant un tel schéma d'analyse il est possible de lier les principes d'égalité sous-jacents aux actions différenciées des États occidentaux en matière de politique sociale, issus de luttes séculaires portant sur la relative égalité des citoyens et le rôle approprié des institutions du marché, de l'État et de la société civile, à ceux sous-jacents à la création de droits de participer en environnement.

Rappelons que les auteurs inspirés par l'analyse d'Esping-Andersen (1990) distinguent schématiquement trois grands types d'États-providence, le socialiste, le libéral et le conservateur, qui favorisent respectivement : l'égalité des bénéfices et leur universalité; le maintien des résultats liés au fonctionnement du marché; et la préservation des statuts sociaux.

Nous avons procédé à l'application de cette conceptualisation à l'analyse et la comparaison des politiques d'ÉIE dans quinze pays de l'OCDE, et identifié les principes sous-jacents au droit de participer en utilisant un élément conceptuel supplémentaire, celui de démocratisation. Afin de mieux comprendre la participation comme output de politique, nous l'avons présentée comme pratique démocratique pouvant être caractérisée par trois dimensions, suivant en cela l'approche de Dryzek (1996) : la portée, qui réfère au nombre de sphères sociales auxquelles la pratique participative s'applique; la franchise qui cerne les sujets du droit démocratique; et l'authenticité qui touche à la qualité du processus, liée au degré de contrôle qu'ont les sujets du droit à participer. Nous avons de plus posé que la portée, s'appliquant dans le

cas des ÉIE aux projets pour lesquels la participation est obligatoire, pouvait mesurer la démarchandisation de la nature. Nous avons construit des indicateurs pour ces trois variables à l'aide de textes législatifs et réglementaires et de littérature secondaire dont la liste est répertoriée à l'Annexe 2, par pays.

En plus de tester le lien de principe qui pourrait lier l'établissement de processus participatifs et les types d'État-providence, nous avons évalué comment les variables expliquant l'émergence des divers types d'États-providence pouvaient expliquer les différences que nous avons décelées entre les pratiques participatives, et ce, pour chacune des dimensions. Nous nous sommes inspirés pour ce faire des résultats issus de la littérature comparée portant sur les politiques sociales et de celles portant sur les politiques d'environnement, identifiant ainsi une série d'hypothèses résumées à la section 6.2.1.

Nos résultats, compte tenu bien sûr de la définition des variables à expliquer, soit la démarchandisation, la franchise et l'authenticité, indiquent d'abord que ces trois dimensions ne sont pas liées l'une à l'autre et donc que le progrès dans l'une des dimensions ne se fait pas au détriment d'une autre. De façon générale, par exemple, la généralisation de la franchise dans les procédures d'ÉIE n'implique pas une perte de contrôle des citoyens ou d'authenticité. Il faut bien voir cependant que l'authenticité de ces procédures est relativement faible dans la mesure où il s'agit de processus consultatifs. Un corollaire de ce résultat est que les explications qui tiennent pour l'une des variables, comme la portée, ne tiendront probablement pas pour les autres.

La relation la plus significative que nous avons trouvée est que la démarchandisation du travail est un préalable à la démarchandisation de la nature. Il

semble que la capacité des États d'intervenir dans l'économie pour assurer la protection des travailleurs soit l'un des outils les plus importants pour expliquer la volonté des États de démarchandiser la nature. Nous trouvons ensuite que, de façon générale, les principes institutionnalisés d'égalité dans la protection sociale n'ont pas d'effet sur les principes d'égalité institutionnalisés au sein du droit de participer.

Nos analyses quantitatives nous donnent peu d'indications sur le développement de l'authenticité et suggèrent que la franchise a plus de chance d'être généralisée au plus grand nombre de citoyens lorsque les processus politiques ne sont pas bloqués, que ce soit par la force de la mobilisation ouvrière dans le régime partisan ou dans les mécanismes de décision néo-corporatistes. De façon similaire nous trouvons qu'un nombre élevé de points de veto dans le système peut nuire au développement de la franchise.

L'absence d'explication à l'authenticité ainsi que le fait curieux qu'un passé absolutiste semble favoriser la franchise nous ont amené à tenter de fouiller plus à fond le développement des processus participatifs associés aux politiques d'environnement dans quatre pays dont le score pour l'authenticité était le plus élevé. Il s'agit de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis, du Danemark et des Pays-Bas.

Cette analyse nous a menés à quelques constats et hypothèses intéressants. D'abord, il convient de distinguer le libéralisme politique du libéralisme économique, ce dernier étant utilisé pour caractériser l'État-providence libéral. L'un et l'autre ne sont pas nécessairement liés, dans la mesure où, d'une part, notre analyse quantitative suggère une relation faible entre l'État libéral et la franchise et, d'autre part, notre analyse de cas suggère que la promotion du libéralisme économique peut conduire,

comme en Nouvelle-Zélande, à limiter l'accès aux processus décisionnels à ceux qui ont un intérêt direct, en tant que propriétaires. Ceci a pour conséquence de ramener la question environnementale à une question privée et non plus sociale.

Ensuite, de façon complémentaire à ce que nous venons de voir, le libéralisme politique peut être issu d'un passé absolutiste, donc sans qu'il y ait un lien avec l'existence préalable d'une idéologie dominante de libre marché. Les principes favorisant une plus grande franchise au Danemark et aux Pays-Bas se sont institutionnalisés historiquement en réaction aux actions des élites dominantes. Ceci dit, nous avons aussi constaté que le développement récent de l'État-providence dans ces deux pays s'est montré plus favorable au recours aux principes marchands que dans un pays comme la Suède. On ne peut donc nier complètement l'existence d'une parenté entre les principes sous-jacents au libéralisme économique et ceux du libéralisme politique. On peut cependant se demander dans quelle mesure, comme il est souvent proposé, il est légitime de lier le libéralisme économique à un plus grand libéralisme politique. Une plus grande clarté à cet égard permettrait de mieux appréhender et décrire les politiques sociales des États-providence, incluant de façon plus précise la question de la démocratie et de la participation, du rôle des usagers.

Enfin, comme nous l'avons vu au chapitre 4, la citoyenneté ne se développe pas de façon linéaire. Les circonstances sociales et politiques, et la capacité des acteurs à s'appuyer sur les gains passés ou à établir des coalitions efficaces sont certainement des facteurs qui peuvent expliquer la création ou non de gains politiques et de nouveaux droits. Aussi, une fois que des pratiques participatives ont été introduites et expérimentées, leur mise en œuvre dans d'autres sphères sociales est sans doute

facilitée et possiblement améliorée. L'authenticité se développe donc probablement de façon incrémentale : l'expérience gagnée dans un domaine de politique peut être appliquée, souvent à la suite de gains politiques de groupes environnementaux ou autres, dans un autre domaine de politique.

Réflexion sur la marchandisation et la démocratisation

L'État-providence est d'abord et avant tout la conséquence de siècles d'évolution et de luttes sociales. Il se construit sur l'idée que la protection sociale, incluant celle de l'environnement, est un problème collectif et politique. La protection sociale est aussi issue de luttes visant à démarchandiser le travail et la terre. Mais l'État-providence contemporain est aussi un État capitaliste et son action vise à rendre possible le fonctionnement du marché. L'intervention de l'État, en soi, ne peut donc pas garantir qu'il y a démarchandisation, qu'une logique autre que celle du marché sera mise en oeuvre.

Ce constat suggère que le processus de marchandisation/démarchandisation tel que présenté dans la littérature sur les États-providence est insatisfaisant. Bien que l'on ne puisse douter du fait qu'un processus de marchandisation soit bel et bien à l'œuvre, il ne suffit pas que l'État intervienne pour que la nature soit démarchandisée. Et il ne suffit pas non plus qu'il y ait participation en plus de l'intervention de l'État pour que l'on puisse parler de démarchandisation.

Un examen attentif et minutieux, autant dans le temps que dans l'espace, des pratiques contemporaines d'intervention de l'État dans la gestion des ressources naturelles et dans le contrôle de la pollution, révélerait une grande complexité et diversité des forces à l'œuvre. Nous avons récemment eu l'occasion de porter une plus

grande attention à la question de la marchandisation de l'eau, débat contemporain s'il en est un, qui nous amène à constater que différents principes organisationnels sont simultanément à l'œuvre, malgré le fait qu'ils peuvent en théorie être contradictoires.

Ainsi, l'eau peut être considérée comme un bien public mais être appropriée par des individus en vertu de règles de droit datant de plus d'un siècle. Elle est considérée parfois comme marchandise, parfois non. Malgré le fait que des citoyens considèrent l'accès à l'eau comme un droit, peu se formalisent du fait qu'elle soit mise dans de petites bouteilles et ainsi marchandisée et commercialisée depuis belle lurette.

Plus près de nos préoccupations, au sein de bassins versants, des organisations coopératives responsables de l'usage de l'eau à leur échelle participent à l'échange sur un marché – limité autant géographiquement que quantitativement il est vrai – de quantités d'eau ou de droits d'accès à l'eau.

En bref, la question de la gestion de l'eau constitue un laboratoire contemporain de la diversité et la complexité des mécanismes à l'œuvre dans la dynamique marchandisation/démarchandisation.

Mais ne nous trompons pas, la démarchandisation de la nature qui inclut la participation citoyenne ou plus exactement *des* participations citoyennes selon la nature des droits qui sont conférés, n'est pas nécessairement plus favorable à l'environnement. La décentralisation des mesures environnementales ou leur prise en charge au sein de commons, si elle peut être plus démocratique et favorisée par les partis verts (Barry et Doherty, 2001), ne garantit rien en termes de protection de l'environnement. La question fondamentale est de savoir comment favoriser la

protection de l'environnement tout en favorisant une plus grande démocratisation du système politique, dans la mesure où la recherche une plus grande égalité politique est une valeur fondamentale inscrite au sein des sociétés démocratiques.

La même question se pose plus généralement pour l'État-providence et la protection sociale. L'analyse des politiques environnementales permet en effet de jeter un éclairage différent sur un aspect clé des États-providence occidentaux, soit la participation du public aux processus décisionnels, car les politiques environnementales se construisent autour d'un débat qu'il est impossible de résoudre de façon définitive, soit la place que les sociétés humaines doivent avoir en relation à leur environnement.

La protection sociale est toute entière construite autour de questions aussi irrésolubles. De la même façon que les politiques d'environnement tendent à se confondre avec des débats techniques concernant, par exemple, la norme admissible pour l'émission d'une particule plus ou moins cancérigène, les politiques sociales en général tendront à se confondre avec leurs aspects plus techniques. Quel est le niveau de revenu souhaitable et nécessaire pour une famille monoparentale ayant deux enfants ? Comment calculer ce revenu ? Quel est le niveau de santé que les politiques de santé doivent favoriser ? Doit-il être disponible à tous ? Si non, pourquoi ? Quel est l'objectif ultime du système d'éducation ? Quelle devrait-être est la place des groupes communautaires ou de la société civile en général, dans la livraison des services sociaux ? Toutes ces questions sauf la dernière sont des variations autour d'un seul et même thème : dans quelle mesure peut-on et doit-on favoriser l'égalité économique dans nos sociétés ? La dernière est plus semblable à celle que nous posons pour

l'environnement, soit, dans quelle mesure les droits de participer au processus décisionnels sont-ils et devraient-ils être égaux ? Parce que toutes les politiques sociales déterminent des réponses à des questions de principes, il est légitime de se demander, comme le fait Julie Anne White (2000), comment on peut mettre en oeuvre des processus qui permettent aux citoyens de s'exprimer le plus directement possible sur ces choix.

En proposant une compréhension de la problématique environnementale en termes de droit social à la protection de l'environnement, dont l'une des manifestations importantes est la participation citoyenne, on est amené à s'interroger sur les conditions de son émergence. Cette interrogation est aussi appropriée en ce qui concerne la place des citoyens dans l'ensemble des interventions de l'État-providence, comme le rappellent Noël et Martin (2002).

Il reste que ces efforts sont encore trop limités. Comme le suggère Fitzpatrick (2002 : 159) :

The idea of democratising the welfare state has been lurking ever since the post-war settlement first began to be seriously questioned. Unfortunately, such ideas have faded somewhat as policy commentators have had to spend time and energy on defending state welfare against the Right ...

L'analyse des conditions favorisant le droit de participation prend d'autant plus d'importance au moment où, dans les analyses de l'État-providence comme en environnement, les années 1990 ont vu émerger un discours favorisant, à des degrés divers, un rôle accru pour le marché. En environnement, ce discours est celui de la modernisation écologique, qui a, comme son nom l'indique, une connotation plus positive que la notion de *retrenchment* ou de repli appliqué à l'État-providence.

Dans les deux cas, cependant, le contexte est relativement similaire, de même que le discours, dans la mesure où les débats sont centrés sur l'efficacité relative de l'État ou du marché pour parvenir aux résultats escomptés. Des deux côtés on note et on applaudit souvent à certains changements qui ont vu l'intégration des organisations communautaires, et celles de la société civile plus généralement, dans la mise en oeuvre des politiques de l'État. Les limites d'un tel débat est qu'en identifiant le consommateur ou l'utilisateur-client comme bénéficiaires des choix entre le marché et l'État, il a largement ignoré un aspect central des processus à l'oeuvre, soit le rôle du citoyen dans la démarchandisation, et la notion de droit de participer. Il semble qu'on ait oublié de s'interroger sur la dimension démocratique de tels changements. Un rôle accru pour les groupes communautaires est-il surtout une façon pour l'État de couper les coûts ? Un tel rôle est-il accompagné de mécanismes permettant la prise en compte des volontés des citoyens, qu'ils soient membres de ces groupes, des usagers directs ou des citoyens plus distants des organisations en question ?

La thèse que nous avons défendue concernant l'environnement est donc applicable à l'État-providence plus généralement. La démarchandisation requiert la participation des citoyens. Cette participation, évidemment, ne garantit pas de meilleures politiques ou décisions. Au minimum, elle peut rendre plus transparent ce qui ne l'était pas. Au mieux, dans la mesure où elle suppose un partage du pouvoir entre les décideurs politiques et les citoyens, elle pose la question de la légitimité de formes complémentaires de la démocratie, l'une représentative, l'autre plus participative (Godbout, 1987). Le risque existe aussi qu'elle joue contre ses propres

objectifs en accroissant le pouvoir de l'administration publique face aux élus, comme l'a bien noté Godbout (1983).

Mais la participation reste un approfondissement de l'expérience démocratique. Elle doit être balisée pour s'assurer qu'elle contribue véritablement à la démocratisation. Il est possible de s'en assurer en appliquant la grille que propose Dryzek : quelles sont les décisions pour lesquelles on permet la participation ? Qui est appelé à participer ? Limite-t-on indûment la participation ? Quels sont les mécanismes utilisés pour s'assurer d'un certain partage du pouvoir ? La démocratisation dans l'État doit-elle rester consultative pour garantir la légitimité du processus de démocratie représentative ? Si oui, par quelles méthodes peut-on maximiser la participation en s'assurant qu'elle n'est pas un exercice de légitimation de décisions prises ailleurs ?

Nos résultats appliqués à la question environnementale, et limités à une politique publique particulière, l'ÉIE, indiquent aussi certains freins à l'émergence du droit de participer, qui varieront probablement selon les champs d'intervention. Nous avons en fait décelé que l'opposition potentielle entre les politiques qui visent à favoriser une plus égalité politique et celles qui visent à arriver à une plus grande égalité économique ne sont pas inévitables. Cette dernière semble être le plus souvent la conséquence d'actions d'États gouvernés par des partis de gauche. Ces États, souvent, favorisent des formes néo-corporatistes de représentation des intérêts. Ces actions, qui favorisent la démarchandisation du travail, vont aussi favoriser la démarchandisation de la nature et donc l'émergence d'un droit à participer. Le paradoxe, c'est que ce droit à participer sera moins égalitaire dans les pays néo-

corporatistes. Mais pas toujours. Des pays comme le Danemark ou les Pays-Bas combinent une certaine recherche d'égalité économique et un libéralisme politique relativement forts, qui favorisent le développement de droits de participer qui sont mieux développés et plus égalitaires.

Mais il y a aussi une opposition potentielle du côté de ceux qui soutiennent le marché comme outil favorisant une certaine forme de liberté, par opposition à l'intervention de l'État. Cette liberté d'action, qui s'accompagne dans le discours de la promotion de l'égalité politique, ne la favorise pas nécessairement. Les principes marchands peuvent ainsi être utilisés afin de réduire l'étendue du droit de participer aux détenteurs de droits de propriété, incluant ceux qui peuvent être directement touchés par des décisions environnementales, à l'exclusion de groupes environnementaux ou d'autres citoyens plus généralement. Dans ce cas aussi, cependant, le résultat ne peut pas être généralisé. Comme on peut le voir en particulier aux États-Unis, l'égalité politique favorisée par des droits de participation relativement universels, peut être compatible avec des politiques sociales qui privilégient les principes marchands et maintiennent les inégalités économiques.

L'évolution du droit de participer se construit donc apparemment par l'institutionnalisation d'une certaine forme de libéralisme politique qui n'est contraint ni par une trop forte étatisation, ni par une trop forte privatisation/marchandisation. Il se construit aussi, par ailleurs, sur la combinaison de luttes provenant de diverses sources. Les gains de citoyenneté, incluant le droit de participer, ne sont pas acquis de façon linéaire, mais en fonction des contingences et des contextes politiques dont doivent savoir profiter les groupes sociaux. Il y a aussi la possibilité que des

bureaucrates ou des élus qui favorisent le point de vue de ces groupes sociaux arrivent à faire progresser les droits à l'aide de bricolages bureaucratiques.

Le discours de la modernisation écologique, comme celui que l'on croit percevoir sur la modernisation de l'État-providence, basés sur la promotion de partenariats avec les acteurs de la société civile et ceux du secteur marchand, doivent réaliser les limites auxquelles ils font face, si leur désir est de faire progresser les principes sur la base desquels se fondent nos sociétés démocratiques. Le marché tend à exclure de différentes façons, en particulier en environnement en limitant la définition des ayants droit. Par ailleurs la société civile peut être engagée dans diverses activités sans que cet engagement ne constitue un véritable partage de pouvoir, qui reste essentiellement dans l'État.

Bibliographie

- Aguilar-Fernandez, S., 1994, "Convergence in Environmental Policy? The Resilience of National Institutional Design in Spain and Germany", *Journal of Public Policy* **14** (1): 39-56.
- Agrawal, A., 2004, "Common Resources and Institutional Sustainability", in Chap. 2, *The Drama of the Commons*, E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsák, P. Stern, S. Stonich et E. Weber (Eds.). Washington, DC: National Academy Press.
- Almond, G., 1988, "The Return to the State", *American Political Science Review* **82** (3): 853-874.
- Amenta, E., 1993, "The State of the Welfare State Research on Social spending Efforts in Capitalist Democracies since 1960", *American journal of Sociology* **99** (3): 750-763.
- Andersen, J. G., 1990a, "Environmentalism, New Politics and Industrialism: Some Theoretical Perspectives", *Scandinavian Political Studies* **13** (2): 101-118.
- Andersen, J. G., 1990b, "Denmark: Environmental Conflict and the 'Greening' of the Labour Movement.", *Scandinavian Political Studies* **13** (2): 185-210.
- Andersen, M. S., 1997, "Denmark", in *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building: with a data appendix, international profiles of change since 1970*, M. Jänicke, H. Weidner, eds, in collaboration with H. Jörgens, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag: 157-174.
- Andersen, M.S., et D. Liefferink, eds, 1997, *European Environmental Policy. The Pioneers*, Manchester: Manchester University Press.
- Andrews, G. R., et H. Chapman, eds, 1995, *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*, New York: New York University Press.
- Andrews, R. N. L., 1997, "United States". *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building: with a data appendix, international profiles of change since 1970*. M. Jänicke, H. Weidner, eds, in collaboration with H. Jörgens, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag.
- Apostle, R., B. McKay, et K. Mikalsen, 2002, *Enclosing the Commons; individual transferable quotas in the Nova Scotia fishery*, social and economic studies; no. 66, St. John's, Newfoundland: ISER Books.
- Arnason, R., et H. Gissurason, 1999, *Individual Transferable Quotas in Theory and Practice*, Reykjavik: The University of Iceland Press.
- Arnstein, S., 1969, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners* **35**: 216-224.
- Barry, J. et B. Doherty, 2001, "The Greens and Social Policy: Movements, Politics and Practice ?", *Social Policy and Administration* **35** (5): 587-614.

- Bartlett, R. V., 1990, "Ecological Reason in Administration: Environmental Impact Assessment and Administrative Theory", in *Managing Leviathan. Environmental Politics and the Administrative State*, R. Paehlke et D. Torgerson, eds, Peterborough, Ontario: Broadview Press: 81-96.
- Bartlett, R. V., 1997, "Integrated Impact Assessment: The New Zealand Experiment", in *Environmental Policy. Transnational Issues and National Trends*. L. K. Caldwell et R. V. Bartlett, eds, Westport, Connecticut, London: Quorum Books: 157-171.
- Bennet, G., A. Commolet, N. Haigh et H. Schreiber, 1991, *Les forces et faiblesses des politiques de l'environnement de la France, de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et de la RFA*. Paris, France: Ministère de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs.
- Blühdorn, I., 2000, *Post-ecologist Politics. Social Theory and the Abdication of the Ecologist Paradigm*, London and New York: Routledge.
- Bobbio, N., 1987, "Representative and Direct Democracy", *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bobbio, N., 1989, *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bobbio, N., 1996a, *Libéralisme et démocratie*. Paris: Les éditions du cerf.
- Bobbio, N., 1996b, *Left and Right. The Significance of a Political Dimension*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Bodiguel, C., 2002, "Fishermen facing the commercial lobster fishery licensing policy in the Canadian Maritime Provinces: origins of illegal strategies, 1960-2000", *Marine Policy* **26** (4): 271-281.
- Boismenu, G., 1994, "Système de représentation des intérêts et configurations politiques: les sociétés occidentales en perspective comparée." *Canadian Journal of Political Science* **27** (2): 309-343.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot et P. Walsh, 1996, *Public Management: the New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Bosso, C., 1993, "Environmental Values and Democratic Institutions", Chap. 5 in *Environmental Risk, Environmental Values, and Political Choices: Beyond Efficiency Trade-offs in Public Policy Analysis*, Martin, J., ed, Boulder-San Francisco - Oxford: Westview Press: 72-93.
- Bramwell, A., 1989, *Ecology in the 20th Century: A History*, New Haven and London: Yale University Press.
- Brenac, E., 1987, "Socio-Institutional Dimensions of Environmental Policy and their Implications", *Social Science Information* **26** (4): 733-57.
- Bressers, H. T. A., et L. A. Plettenburg, 1997, "The Netherlands", in *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building: with a data appendix, international profiles of change since 1970*. M. Jänicke, H. Weidner, eds,

in collaboration with H. Jörgens, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag: 109-131.

Brickman R., S. Jasanoff et T. Ilgen, 1985, *Controlling Chemicals. The Politics of Regulation in Europe and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Bromley, W., ed, 1992, *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*, San Francisco, California: ICS Press.

Bulkeley, H., et A. Mol, 2003, "Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate", in *Environmental Values*, **12** (2): 143-154.

Buttel, F. H., 1978, "Economic Growth and the Welfare State: Implications for the Future of Environmentalism." *Social Science Quarterly* **58** (4): 692-699.

Canter, L., 1996, *Environmental Impact Assessment*, McGraw-Hill.

Caporaso, J. et D. Levine, 1992, "State Centered Approaches to Political Economy", in Chap. 8, *Theories of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Castles, F. G. et D. Mitchell, 1992, "Identifying Welfare State regimes: The Links between Politics, Instruments and Outcomes.", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, **5** (1): 1-25.

Chapman, H., 1996, "French Democracy and the Welfare State", in Chap. 12, *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*, G. Andrews et H. Chapman, eds, Washington Square, New York: New York University Press.

Christoff, P., 1996, "Ecological Citizens and Ecologically Guided Democracy", in Chap. 8, *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship*, B. Doherty, et M. de Geus, eds, London and New York: Routledge.

Commission Mondiale sur l'environnement et le développement, 1989, *Notre Avenir à Tous*, Montréal: Éditions du Fleuve.

Colglazier, E.W., 1991, "Scientific Uncertainties, Public Policy, and Global Warming: How Sure is Sure Enough?", *Policy Studies Journal* **19** (2):61-72.

Cotgrove, S., 1982, *Catastrophe or Cornucopia. The Environment, Politics and the Future*. Chichester - New York - Brisbane - Toronto - Singapore: John Wiley and Sons.

Cotgrove, S., et A. Duff, 1981, "Environmentalism, Values, and Social Change." *British Journal of Sociology* **32** (1): 92-110.

Cutrer, A., ed, 1987, *European Environmental Yearbook 1987*, London: Doc Ter - UK Ltd - International Institute for Environmental Studies.

Daalder, H., 1987, "The Netherlands", in *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*. New York, St. Martin's Press: 193-284.

- Davies, G. S., 1989, *Environmental Impact Assessment, Public Participation and the Project Cycle*, The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision-making Process, Heidelberg, Federal Republic of Germany, Umweltbundesamt, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co.
- Davis, K. C., 1960, *Administrative Law and Government*, St. Paul, Minnesota: West Publishing Co.
- Davy, B., 1995, "The Austrian Environmental Impact Assessment Act" *Environmental Impact Assessment Review* **15** (4): 361-375.
- De Roose, F., P. Van Parijs, 1991, *La pensée écologiste. Essai d'inventaire à l'usage de ceux qui la pratiquent comme de ceux qui la craignent*, Montréal: Éditions du renouveau pédagogique.
- Deléage, J.-P., 1992, *Histoire de l'écologie, une science de l'homme et de la nature*, Paris: La Découverte.
- Diesing, P., 1982, "Schumaker and Appropriate Technology", Chap. 10 in *Science and Ideology in the Policy Sciences*, New-York: Aldine Publishing Company: 238-302.
- Dixon, J., 1993, "The Integration of EIA and Planning in New-Zealand: Changing Process and Practice.", *Journal of Environmental Planning and Management* **36** (2): 239-251.
- Dobson, A., ed, 1991, *The Green Reader*, London: André Deutsch.
- Dobson, A. et Paul Lucardie, eds, 1993, *The Politics of Nature: Explorations in Green Political Theory*, London and New York: Routledge.
- Downs, A., 1972, "Up and Down with Ecology - the Issue-Attention Cycle", *Public Interest*, 28 (Summer): 38-50.
- Draisen, M., 1983, "Fostering Effective Citizen Participation. Lessons from Three Urban Renewal Neighborhoods in The Hague.", *Paternalism, Conflict and Co-Production. Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe*. L. Susskind et M. Elliott, eds, New York and London, Plenum Press: 239-287.
- Dryzek, J., 1987, *Rational Ecology: Environment and Political Economy*, Oxford - New York: Blackwell Basics.
- Dryzek, J., 1995, "Democracy and Environmental Policy Instruments", in Chap. 12, *Markets, the State and the Environment: Towards Integration*, R. Eckersley, ed, South Melbourne: Macmillan Education Australia Pty Ltd.
- Dryzek, J., 1996, *Democracy in Capitalist Times. Ideals, Limits, and Struggles*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J., 2000, "Green Democracy", in Chap. 6, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestation*, Oxford University Press.

- Dryzek, J., C. Hunold, D. Schlosberg, D. Downes, et H-K. Hernes, 2002, "Environmental Transformation of the State: The United States, Norway, Germany and the United Kingdom", copie transmise par l'auteur.
- Duncan, G., et J. Worrall, 2000, "Social Policy and Social Work in New Zealand", *European Journal of Social Work* 3 (3): 283-295.
- Durrenberger, P. et G. Palsson, 1987, "The Grass Root and the State: Resource Management in Icelandic Fishing", in *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*, B. McCay et J. Acheson, eds, Tucson: University of Arizona Press: 370-392.
- Durrenberger, P., et T. King, 2000, *State and Community in Fisheries Management. Power, Policy, and Practice*, Westport, Connecticut and London: Bergin & Garvey.
- Eckersley, R., 1989, "Green Politics and the New Class: Selfishness or Virtue?", *Political Studies* 37 (2): 205-223.
- Eckersley, R., 1992, *Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach*, Albany: State University of New York Press.
- Eckersley, R., 1995, "Markets, the State and the Environment: an Overview", in Chap. 1, *Markets, the State and the Environment: Towards Integration*, R. Eckersley, ed, South Melbourne: Macmillan Education Australia Pty Ltd.
- Eckersley, R., 2000, "Deliberative Democracy, Ecological Representation, and Risk", in *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association*, M. Saward, ed, London: Routledge: 117-132.
- Elster, J., 1987, "The Possibility of Rational Politics.", *Archives européennes de sociologie* 28 (1): 67-103.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Everndern, N., 1992, *The Social Creation of Nature*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Fairfax, S. K. et H. M. Ingram, 1981, "The United State Experience", in *Project Appraisal and Policy Review*, T. O'Riordan and W. R. D. Sewell, eds, Chichester, New York, Brisbane, Toronto: John Wiley and Sons: 29-45. Faucheux, S. et J.-F. Noël, 1990, *Les menaces globales sur l'environnement*, Paris: La Découverte.
- Fawcett, H. et T. N. Papadopoulos, 1997, Social Exclusion, Social Citizenship and De-Commodification: An Evaluation of the Adequacy of Support for the Unemployed in the European Union. *West European Politics* 20 (3):1-30.
- Ferry, L., 1992, *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*, Paris: Bernard Grasset.
- Fiorino, D. J., 1990, "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms" *Science, Technology, and Human Values* 15 (2): 226-243.

- Fitzpatrick, T., 2002, "Debate. The Two paradoxes of Welfare Democracy", *International Journal of Social Welfare*, **11**: 159-169.
- Fourquet, F., 1993, *L'argent, la puissance et l'amour. Réflexions sur l'évolution de quelques valeurs occidentales*, Dossier pour un Débat, Paris: Fondation pour le progrès de l'homme.
- Fung, A., et E. O. Wright, 2001, "Deepening Democracy: innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society*, **20** (1): 5-41.
- Gagnon, L. 1985, *L'écologie, le chaînon manquant de la politique*, Montréal: Alternative.
- Gagnon, L., 1993, *Échec des écologistes? Bilan des décennies 70 et 80*, Montréal: éditions du Méridien.
- Gariépy, M., 1986, *Bilan et étude comparative de procédures d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux*. Montréal, Gouvernement du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- Giddens, A., 1982, "Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights", in Chap. 12, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press:164-180.
- Gilpin, A., 1995, *Environmental Impact Assessment (EIA): Cutting Edge for the Twenty First Century*, New-York: Cambridge University Press.
- Glasson J., R. Therivel et A. Chadwick, 1994, *Introduction to Environmental Impact Assessment: Principles and Procedures, Process, Practice, and Prospects*, London, Bristol: UCL Press.
- Gleeson, B., 2000, "The Politics of Consent Notification", in Chap. 10, *Environmental Planning and Management in New Zealand*, P. Ali Memon et H. C. Perkins, eds, Palmerston North, New Zealand: Dunmore Press Ltd.
- Godbout J. T., 1983, *La participation contre la démocratie*. Montréal, éditions coopératives Albert St-Martin.
- Godbout J. T., 1987, *La démocratie des usagers*. Montréal, Boréal.
- Godbout J. T., 1990, "Démocratie directe et démocratie représentative. À propos de *Démocraties*, de Jean Baechler" *La revue du MAUSS* **7** (premier trimestre): 15-28.
- Goodey, B., 1981, *Vers une culture participative*. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle. Affaires culturelles. Conseil de l'Europe.
- Goodin, R., 1992, *Green Political Theory*, Boston: Polity Press.
- Goodin, R., et J. Le Grand, eds, 1987, *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Grafton, R. Q., W. Adamovicz, D. Dupont, H. Nelson, R. Hill, et S. Renzetti, 2004, *The Economics of the Environment and Natural Resources*, Blackwell Publishing.

- Gündling L., 1980, "Public Participation in Environmental Decision-Making". in *Trends in Environmental Policy and Law*, M. Bothe ed., Gland, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: 131-153.
- Haigh, N. (1990). *Strengths and Weaknesses in British Environmental Policy - 1970-1990*. A Report prepared for the French Ministry of the Environment: Institute for European Environmental Policy.
- Hajer, M. A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process*. Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P., 1986, *Governing the Economy, The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, UK; Oxford, UK: Polity Press.
- Hampson, F. O., et J. Reppy, 1996, *Earthly Goods. Environmental Change and Social Justice*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- Harashine, S., 1998, "ELA in Japan: Creating a More Transparent Society?", *Environmental Impact Assessment Review* **18** (4): 309-311.
- Hardin, G., 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science* **62** (3859): 1243-48.
- Harrison, K., et G. Hoberg, 1991, "Setting the Environmental Agenda in Canada and the United States: the Cases of Dioxin and Radon", *Canadian Journal of Political Science*, **XXIV** (1): 3-27.
- Hays, S., 1987, "The Politics of Environmental Administration". *The New American State. Bureaucracies and Politics since World War II*, Baltimore, London, The John Hopkins University Press: 21-53.
- Hays, S., 1995, "The Welfare State and Democratic Practice in then United States since the Second World War", Chap. 11 in *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*, G. Andrews et H. Chapman eds., Washington Square, New York: New York University Press.
- Hays, S., 2000, *A History of Environmental Politics since 1945*, Pittsburgh: University of Pittsburgh press.
- Held, D., 1991, "Between State and Civil Society: Citizenship". *Citizenship*. G. Andrews. London, Lawrence and Wishart: 19-25.
- Heritier, A., 1995, "'Leaders' and 'laggards' in European clean air policy, in Convergence or Diversity. Internalization and Economic Policy Response, edited by Brigitte Unger et Frans Van Waarden, Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Singapore, Sydney: Avebury.
- Hicks, A. et J. Misra , 1993, "Two Perspectives on the Welfare State. Political Resources and the Growth of Welfare in Affluent Capitalist Democracies, 1960-1982." *American Journal of Sociology* **99** (3):68-710.
- Hicks, A. et D. Swank, 1984, "On The Political Economy of Welfare Expansion. A Comparative Analysis of 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960-1971", *Comparative Political Studies* **17** (1): 81-119.

- Hicks, A. and D. Swank, 1992, "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982.", *American Political Science Review* **86** (3): 658-674.
- Holland, K. M., F. L. Morton, et B. Galliga, eds, 1997, *Federalism and the Environment. Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States*, Contributions in Political Science, Number 368, Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Horsley, P., 1989, "Recent Resource Use Conflicts in New Zealand: Maori Perceptions and the Evolving Environmental Ethic.", *Environmental Politics in Australia and New Zealand*. P. Hay, R. Eckersley and G. Holloway, eds, Hobart, Center for Environmental Studies, Occasional paper 23, University of Tasmania: 125-143.
- Huber, E., C. Ragin et J.D. Stephens, 1993, "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." *American Journal of Sociology* **99** (3): 711-749.
- Inglehart, R., 1977, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jackson, K., 1993, "Problems of Democracy in a Majoritarian System. New Zealand and Emancipation from the Westminster Model?" *The Round Table*(328): 401-417.
- Jänicke, M., 1992, "Conditions for Environmental Policy Success: An International Comparison", *The Environmentalist* **12** (1): 47-58.
- Jänicke, M., et H. Weidner, 1997, "Germany", in *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building: with a data appendix, international profiles of change since 1970*. M. Jänicke, H. Weidner, eds, in collaboration with H. Jörgens, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag: 133-156.
- Jänicke M., et H. Weidner, 1997, "Summary: Global Environmental Policy Learning", in *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building: with a data appendix, international profiles of change since 1970*. M. Jänicke, H. Weidner, eds, in collaboration with H. Jörgens, Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag: 299-314.
- Jasper, J., 1990, *Nuclear Politics. Energy and the State in the United States, Sweden, and France*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Jentoft, S., B. McCay et D. Wilson, 1998, "Social Theory and Fisheries Co-Management", *Marine Policy* **22** (4-5): 423-436.
- Jordan, A., R. Wurzel, et A. Zito (Guest Editors), printemps 2003, " 'New' Instruments of Environmental Governance? National Experiences and Prospects", *Environmental Politics*, Special Issue, Vol. 12, No. 1.
- Kangas, O., 1994, "The Politics of Social Security: on Regressions, Qualitative Comparisons, and Cluster Analysis", In T. Janoski et A. Hicks, eds, *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press: 346-364.

- Kennedy, W. V., 1989, "Environmental Impact Assessment in North America and Western Europe: What has Worked Where, How and Why?", *The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision-Making Process, Proceedings of an International Workshop held in Heidenberg, Federal Republic of Germany, August 1987*, H. Paschen, ed, Berlin: Umweltbundesamt, Erich Schmidt Verlag.
- King R. F., A. Borchardt, 1994, "Red and Green: air pollution levels and left party power in OECD countries", *Environment and Planning C: Government and Policy* **12** (2): 225-241.
- Kiss, A., 1980, "Le contrôle d'activités préjudiciables à l'environnement par des régimes d'autorisation préalable ou de déclaration", *Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*. M. Bothe, ed., Gland, Suisse: Union Internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles: 81-99.
- Kitschelt, H., 1986, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies.", *British Journal of political Science* **16**: 57-85.
- Kitschelt, H. , 1988, "Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Competitive Party Systems.", *World Politics* **XL** (2): 194-234.
- Kitschelt, H., 1993, "Social Movements, Political Parties, and Democratic Theory.", *The Annals. The American Academy of Political and Social Science* **528** (july): 13-29.
- Kitschelt, H., 1994, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Klausen, J., 1995, "Social Rights and State Building, T.H. Marshall in the Hands of Social Reformers", *World Politics*, **47** (2): 244-67.
- Knoepfel, P., L. Lundqvist, R. Prud'homme, P. Wagner, 1987, "Comparing Environmental Policies: Different Styles, Similar Content", Chap.6 in *Comparative Policy Research: Learning from Experience*, M. Dierkes, H. Weiler, A. Berthoin Antal, eds, New York: St-Marion's Press: 171-187.
- Knudsen, T. et B. Rothstein , 1994, "State Building in Scandinavia." *Comparative Politics* **26** (2): 203-220.
- Kohl, J., 1981, "Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America", Chap. 6 in *The Development of Welfare States in Europe and America*, P. Flora, A.J. Heidenheimer, eds, New Brunswick, N.J.: Transaction Books: 307-345.
- Lafferty, W. , et J. Meadowcroft, eds, 2000, *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford University Press

- Lee, N., et C. Wood, 1978, "Environmental Impact Assessment of Projects in EEC Countries", *Journal of Environmental Management* **6** (1): 57-71.
- Levine, M., C. MacLennan, J. Kushma, C. Noble, avec J. Baux et M. Raskin, 1988, *The State and Democracy: Revitalizing America's Government*, Routledge, Chapman & Hall.
- Liefferink, D., 1999, "The Dutch national Plan for Sustainable Society", in *The Global Environment. Institutions, Law, and Policy*, chap. 12, edited by Norman J. Vig et Regina S. Axelrod, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Lindbom, A., 1998, "Institutional legacies and the Role of Citizens in the Scandinavian Welfare State.", *Scandinavian Political Studies* **21** (2): 109-128.
- Lipjhart, A., 1984, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lipjhart, A., M. M. L. Crepaz, 1991, "Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages", *British Journal of Political Science* **21**: 235-256.
- Lindblom, C., 1977, *Politics and Markets*, New York: Basic Books.
- Lundqvist, L. J., 1974, "Do Political Structures Matter in Environmental Politics? The Case of Air Pollution Control in Canada, Sweden, and the United States", *Canadian Public Administration* **17** (1): 119-141.
- Lundqvist L. J., 1980, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Majone, G., 1989, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven and London: New York University Press.
- Majone, G., 1993, "The European Community Between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies* **31** (3): 153-170.
- March, J., et J. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions: The organisational basis of politics*, New York: Free Press.
- Marshall T. H., 1963, "Citizenship and Social Class", *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London, Melbourne, Toronto: Heinemann.
- Matunga, H., 2000, "Decolonising Planning: The Treaty of Waitangi, the Environment and a Dual Planning Tradition", Chap. 3, *Environmental Planning and Management in New Zealand*, P. Ali Memon et H. C. Perkins, eds, Palmerston North, New Zealand: Dunmore Press Ltd.
- McKean, M., 1992, "Success on the Commons: A Comparative Examination of Institutions for Common Property Resource Management", *Journal of Theoretical Politics* **4** (3): 247-281.
- McLaughlin, A., 1990, *Regarding Nature: Industrialism and Deep Ecology*, Albany: the State University of New York Press.

- Meadows, D.H., D.L. Meadows, J. Randers, et W.W. Behrens III, 1972, *Halte à la croissance ?*, Paris: Fayard.
- Michaels, S., et O. J. Furuseth, 1997, "Innovation in environmental policy: the National Environmental Policy Act of the US and the Resource Management Act of New Zealand." *The Environmentalist* 17(3): 181-190.
- Mol, A., et D. Sonnenfeld, 2000, eds, "Ecological Modernisation Around the World", in *Environmental Politics*, Special Issue, 9 (1).
- Moore, B., 1966, *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Müller-Rommel, F., 1994, *Green Parties Under Comparative Perspective*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Munro, G., C. Bertuzzi and C. Chung, 2001, *Fisheries Trends: A Background Report. Background document for the OECD Environmental Outlook for Chapter 9: Fisheries Trends*, Paris: OECD Environment Directorate.
- Nagel, J. H., 1998, "Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand.", *British Journal of Political Science* 28 (2, April): 223-267.
- National Research Council, 1999, *Sharing the Fish: Toward a national policy on individual fishing quotas*, Committee to Review Individual Fishing Quotas, Oceans Study Board, Commission on Geosciences, Environment, and Resources.
- Nations-Unies, 1991, *Les politiques et systèmes en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement*. Genève, New York: Commission économique pour l'Europe.
- Nelkin D., 1987, "Participation du public à la mise en oeuvre d'un droit à l'environnement", in *Environnement et droits de l'homme*, P. Kromarek (Ed.). Paris, UNESCO: 39-50.
- Nicole, Y., 1992, "Première partie. Généralités et aperçu de droit comparé", in *L'étude d'impact dans le système fédéraliste Suisse. Étude de droit fédéral et de droit vaudois*, Lausanne: Payot.
- Noble, C., 1988, "Rebuilding the Regulatory State: Prospects for Environmental and Worker Protection". in *The State and Democracy. Revitalizing America's Government*. M. V. Levine, C. MacLennan, J. J. Kushma, C. Noble and w. J. F. a. M. G. Raskin. New York, London, Routledge.
- Noël, A. et C. Martin, 2002, "La démocratisation du social", *Lien Social et Politique* 48 (automne): 5-18.
- Noël, A. and J.-P. Thérien , 1995, "From Domestic to International Justice: the Welfare State and Foreign Aid." *International Organisation* 49 (3):
- OCDE, 1979, *Les études d'impact sur l'environnement. Analyse des conséquences pour l'environnement des projets publics et privés importants*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

- OCDE, 1990, *Dépenses de lutte contre la pollution dans les pays de l'OCDE, Compendium statistique*, Monographies sur l'environnement, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE, 1993a, *Dépenses de lutte contre la pollution dans les pays de l'OCDE*, Monographies de l'environnement, No. 75, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE, 1993b, *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales. Rapport de synthèse du Groupe sur l'État de l'environnement*, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE, 1994, *Indicateurs d'environnement. Corps central de l'OCDE*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- O'Connor, J.S., 1993, "Gender, Class, and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues", *British Journal of Sociology* **44** (3): 501-518.
- Offe, C., 1995, "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", *Social Research* **52** (4): 817-868.
- Offe C., 1996a, "Constitutional Policy In Search of the 'Will of the People'". *Modernity and the State*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press: 89-102.
- Offe, C., 1996b, "Social-Scientific Aspects of the Regulation-Deregulation Debate". *Modernity and the State*. Cambridge, Massachussets: The MIT Press: 72-88.
- Olson, M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Riordan, T., 1976, *Environmentalism*, London: Pion Limited.
- O'Riordan, T. et W.R.D. Sewell, 1981, "From Project Appraisal to Policy Review", Chap. 1 in *Project Appraisal and Policy Review*, T. O'Riordan et W.R.D. Sewel, eds, Chichester/New-York/Brisbane/Toronto: John Wiley and Sons: 1-28.
- Orloff, A. S., 1993, "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review* **58** (3): 303-328.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., T. Dietz, N. Dolsák, P. Stern, S. Stonich et E. Weber, 2004, *The Drama of the Commons*. Washington, DC: National Academy Press.
- Paehlke, R.C., 1989, *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*, New Haven and London: Yale University Press.

- Paehlke, R.C., 1993, "Environmentalism: Values to Politics to Policy", in Chap. 3, *Environmental Risk, Environmental Values, and Political Choices. Beyond Efficiency Trade-Offs in Public Policy Analysis*, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press: 44-58.
- Papadakis, E., 1993, "Class Interests, Class Politics and Welfare State Regime", *British Journal of Sociology*, **44** (2): 249-270.
- Parenteau, R., 1988, *La participation du public aux décisions d'aménagement*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Ministère des Approvisionnements et des Services Canada.
- Parenteau, R., 1991, "La consultation publique: une forme de participation du public aux décisions", in Chap 8, *La participation politique. Leçons des dernières décennies*, J. T. Godbout, ed, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture: 147-171.
- Pearce, D.W., 1976, *Environmental Economics*, London and New York: Longman.
- Pedersen, M. N., 1987, "The Danish 'Working Multiparty System': Breakdown or Adaptation?". *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium*, H. Daalder, ed., New York: St. Martin's Press: 1-60.
- Pelletier, P., 1993, *L'imposture écologique*, Montpellier: GIP Reclus.
- Pepper, D., 1984, *The Roots of Modern Environmentalism*, London/Sydney/Dover, New Hampshire: Croom Helm.
- Pepper, D., 1993, *Eco-socialism: From Deep Ecology to Social Justice*, London and New York: Routledge.
- Pepperman-Taylor, B., 1991, "Environmental Ethics and Political Theory", *Polity* **23** (4): 567-583.
- Pierson, C., 1991, *Beyond the Welfare State ? The New Political Economy of Welfare*, University Park, Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Polanyi, K., 1983, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- Prato, G. B., 1993, "Political Decision-Making. Environmentalism, Ethics and Popular Participation in Italy", in *Environmentalism. The View from Anthropology*, K. Milton, ed, London and New York: Routledge: 174-188.
- Press, D., 1994, *Democratic Dilemmas in the Age of Ecology. Trees and Toxics in the American West*. Durham and London, Duke University Press.
- Prieur, M. , 1993, "Démocratie et droit de l'environnement et du développement.", *Revue Juridique de l'environnement* (1): 23-30.
- Pross, A. P., 1992, *Group Politics and Public Policy*, Toronto: Oxford University Press.

- Przeworsky, A., 1990, *The State and the Economy Under Capitalism*, London: Harwood Economic Publisher.
- Przeworski, A., 1991, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin, C.C., 1987, *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley and Los Angeles - London: University of California Press.
- Ragin, C.C., 1994, "Introduction to Qualitative Comparative Analysis", in *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, T. Janosky et A.M. Hicks, eds, Cambridge: Cambridge University Press.
- Redclift, M., 1992, "The Meaning of Sustainable Development", *Geoforum* **23** (3): 395-403.
- Renn, O., T. Webler et P. Wiedemann, eds, 1995, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Rifkin, J., 1991, *Biosphere Politics: A cultural odyssey from the middle ages to the new age*. San Francisco: Harper.
- Robinson, N., 1992, "International Trends in Environmental Impact Assessment", *Boston College Environmental Affairs Law Review* **19** (3): 591-621.
- Rokkan, S., 1970, *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, New York, Oslo, David McKay Company: Universitetsforlaget.
- Rose, C., 2004, "Common Property, Regulatory Property, and Environmental Protection: Comparing Community-Based Management to Tradable Environmental Allowances", in Chap. 7, Ostrom, E., T. Dietz, N. Dolsák, P. Stern, S. Stonich et E. Weber, eds., *The Drama of the Commons*. Washington, DC: National Academy Press
- Rüdiger, W., "Introduction", in *Environmental Policy. Volume 1. National Environmental Policy*, Edited by Wolfgang Rüdiger, The International Library of Comparative Public Policy, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: An Elgar Reference Collection.
- Rueschemeyer D., Huber Stephens E., et J.D. Stephens, 1992, *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Saward, M., 1993, "Green Democracy?", Chap. 3 in *The Politics of Nature: Explorations in Green Political Theory*, London and New York: Routledge.
- Schlager, E. et E. Ostrom, 1992, "Property-Rights Regimes and Coastal Fisheries: An Empirical Analysis", in *The Political Economy of Customs and Culture: Informal Solutions to the Commons Problem*, R. Simmons et T. Anderson, eds, Rowman & Littlefield.

- Schmitter, P. , 1974, "Still the Century of Corporatism." *Review of Politics* **36**: 85-131.
- Schnaiberg, A., 1980, *The Environment, from surplus to scarcity*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Sheate, W. R., 1991, "Public Participation: The Key to Effective Environmental Assessment.", *Environmental Policy and Law* 21(3/4): 156-160.
- Sheate, W. R., 1994, *Making an Impact*. London, Cameron May.
- Skocpol, T., et J. Ikenberry, 1983, "The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective", *Comparative Social Research* (6): 87-148.
- Skocpol, T., 1985, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in *Bringing the State Back In*, Evans, P., Rueschemeyer, D., et Skocpol, T., eds, Cambridge University Press.
- Smith, M.J., 1990, "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making", *Political Studies* **38** (2): 302-322.
- Solesbury, W., 1976, "Issues and Innovations in Environmental Policy in Britain, West Germany, and California." *Policy Analysis* 2(1, winter): 1-38.
- Staeck, N. et H. Heinelt, 2001, "The Implementation of EIA in Germany", in Chap. 5, *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. A study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states*, H. Heinelt, T. Malek, R. Smith, et A. Töller, eds, Aldershot - Burlington USA - Singapore - Sydney: Ashgate: 61-70.
- Storm, P. C., 1990, "Environmental Impact Assessment (EIA) in the Legal System of the Federal Republic of Germany." *Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico* **59** (4): 937-949.
- Strom, K., et S. Swindle, May 1993, *Political parties, Institutions and Environmental Reform*, Working paper 2.17, Political Relations and Institutions Research Group, Department of Political Science, University of California at San Diego.
- Swaigen, J., et C. Wood, 1981, "Introduction: The Emergence of The Public in Environmental Decision-Making". *Environmental Rights in Canada*. C. E. L. R. Foundation. Toronto, Butterworths: 1-10.
- Swanson, D., L. Pintér, F. Bregha, A. Volkeroy et Klaus Jacob, 2004, *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Actions*, The International Institute for Sustainable Development; Stratos Inc.; The Environmental Policy research Centre of the Freie Universität Berlin; and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

- (commissioned by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development).
- Tabb, W. M., 1999, "Environmental Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms", *Tulane Law Review* **73** (3): 923-960.
- Taylor, P.J. et F.H. Buttel, 1992, "How do we Know we Have Global Environmental Problems? Science and the Globalization of Environmental Discourse", *Geoforum* **23** (3): 405-416.
- Taylor-Gooby, P., 1991, *Social Change, Social Welfare and Social Change*, Toronto - Buffalo, University of Toronto Press.
- Thelen, K., S. Steinmo et F. Longstreth, 1992, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- Therborn, G. et J. Roebrock, 1986, "The Irreversible Welfare State: its recent Maturation, its Encounter with the Economic Crisis, and its Future Prospects", *International Journal of Health Services* **16** (3): 319-338.
- Thérien, J. P. et A. Noël, 2000, "Political parties and Foreign Aid", *American Political Science Review* **94** (1): 151-162..
- Tietenberg, T., 2004, "The Tradable Permit Approach to Protecting the Commons: What Have We Learned?", in Chap. 6, Ostrom, E., T. Dietz, N. Dolsák, P. Stern, S. Stonich et E. Weber, 2004, *The Drama of the Commons*. Washington, DC: National Academy Press.
- Tilly, C., 1996, "Democracy is a Lake", in Chap. 15, *The Social Construction of Democracy, 1870-1990*, G. Andrews et H. Chapman eds., Washington Square, New York: New York University Press.
- Tinland, F., 1994, "La nature comme enjeu de pouvoir et objet de responsabilité politique", *Philosophie politique* **6**: 75-98.
- Torgerson, D., 1999, *The Promise of Green Politics. Environmentalism and the Public Sphere*, Durham and London: Duke University Press.
- Turner, B., 1992, "Outline of a Theory of Citizenship". *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, C. Mouffe. London-New York, Verso: 33-62.
- Van Dijk, P., 1980, *Judicial Review of Governmental Action and the Requirement of an Interest to Sue. A Comparative Study on the Requirement of an Interest to Sue in National and International Law*. Alphen aan den Rijn, the Netherlands, Rockville, Maryland, USA, T.M.C. Asser Institute, The Hague, Sijthoff and Noordhoff.
- Van Kersbergen, K., 1995, *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London and New York: Routledge.

- Van Tatenhove, J., B. Arts et P. Leroy, eds, 2000, *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- Van Waarden, F., 1995, "Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations", in *Convergence or Diversity. Internalization and Economic Policy Response*, Brigitte Unger et Frans Van Waarden, eds, Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Singapore, Sydney: Avebury.
- Vincent, A., 1987, *Theories of the State*, Oxford, New York: Basic Blackwell.
- Vogel D., 1986, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Vogel, D., 1993, "Representing Diffuse Interests in Environmental Policymaking", in *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, K. Weaver et B. Rockman, eds, Washington, D.C.: The Brookings Institution: 237-271.
- Vogel D., et V. Kun, 1987, "The Comparative Study of Environmental Policy: A Review of The Literature", in *Comparative Political Research. Learning from Experience*. M. Dierkes, H. N. Weiler, A. B. Antal, eds, New York, St. Martin's Press: 99-170.
- Walby, S., 1994, "Is Citizenship Gendered", *Sociology* **28** (2): 379-395.
- Walzer, M., 1983, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York: Basic Books.
- Wandesforde-Smith, G., 1980, "Environmental Impact Assessment", in *Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*, M. Bothe, ed, Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: 101-129.
- Weale, A., 1992, *The New Politics of Pollution*. Manchester and New York, Manchester University Press.
- Weale, A., G. Pridham, A. Williams A. et M. Porter, 1996, "Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness?", *Public Administration* **74** (2): 255-274.
- Webler, T., et O. Renn, 1995, "A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice", In *Fairness and Competence in Citizen Participation*, O. Renn, T. Webler et P. Wiedemann, eds, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers: 17-33.
- Weir, M., A. S. Orloff, et T. Skocpol, eds., 1988, *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- White, L., 1967, "The Historical Roots of Our Ecological Crisis", *Science* **155** (3767): 1203-1207.

- Wilensky, H.L., 1981, "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political parties in Recent Welfare State Development", in *The Development of Welfare States in Europe and America*, P. Flora et A. J. Heidenheimer, eds, New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Wolfe, A., 1989, *Whose Keeper ? Social Science and Moral Obligation*, Berkeley - Los Angeles - London: University of California Press.
- Wood, C., 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*. Burnt Mill. Harlow, Essex, Longman Group Limited.
- World Bank, 1991, *Environmental Assessment Sourcebook. Volume 1. Policies, Procedures, and Cross-Sectoral Issues*. Washington, D.C.
- Worster, D., 1992, *Les pionniers de l'écologie. Une histoire des idées écologiques*, Paris: Édition Sang de la Terre.
- Young, O., 2004, "Institutional Interplay; The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions", in Chap. 8, Ostrom, E., T. Dietz, N. Dolsák, P. Stern, S. Stonich et E. Weber, 2004, *The Drama of the Commons*. Washington, DC: National Academy Press.

Annexe 1 - Sources bibliographiques ayant servi à la construction des indicateurs de participation.

Allemagne

- Commission of The European Union, June 1995, Directorate-General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, *Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Annex for Germany*, DG XI/B2, Brussels: 100-131.
- Couch, W. J., 1993, *Guide canadien de l'évaluation environnementale à l'étranger*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.
- EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, N. Lee and C. Wood, Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.
- Hermann, N. M., 1991, "Environmental Impact Assessment in the Federal Republic of Germany", *Current EC Legal Developments. EC Environmental and Planning Law*, London, Dublin, Edinburgh, Munich: Butterworths: 47-60.
- Ormond, T. A., 1990, "Environmental Group Actions in West Germany", in *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe. Current Legal Situation and Practical Experience*, Eds M. Fehr et G. Roller, ed, Frankfurt am Main - Bern - New York- Paris: Peter Lang: 77-92.
- The Penelope Project, *German Case Study*, (incluant *Act on the implementation of of the Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment (85/337/EEC)*, *Environmental Impact Assessment Act*) <http://www.penelope.uni-bremen.de/penelope/cases/german/GERCase.htm>, consulté le 22 octobre 2000.
- Rehbinder, E., 1989, "The Status of Environmental Impact Assessment in the Decision-Making Process - Legal Aspects under the Law of the Federal Republic of Germany", in *The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision-Making Process. Proceedings of an International Workshop held in Heidenburg, Federal Republic of Germany. August 1987*, H. Paschen, ed, Umweltbundesamt, Berlin: Eric Schmidt Verlag: 113-117.
- Rose-Ackerman, S., 1995, *Controlling Environmental Policy. The Limits of Public Law in the United States and Germany*, New Haven and London: Yale University Press.

- Staeck, N., et H. Heinelt, "The Implementation of EIA in Germany", Chap. 5, in *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. A study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in the three member states*, H. Heinelt, T. Malek, R. Smith, et A. Töller, eds, Aldershot – Burlington USA – Singapore – Sydney: Ashgate: 61-70.
- Storm, P. C., 1990, "Environmental Impact Assessment (EIA) in the Legal System of the Federal Republic of Germany", *Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico*, **59** (4): 937-949.
- Wagner, D., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Cologne: Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen..

Australie

- Australia, Commonwealth Consolidated Acts, *Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974*,
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/epopa1974481/. Mis à jour le 18 septembre 1995.
- Anderson, E. M., 1989, "Some Salient Features of Notification, Consultation and Participation in Australian EIA practice", in *The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision-Making Process, Proceedings of an International Workshop held in Heidenburg, Federal Republic of Germany, August 1987*, H. Paschen, ed, Umweltbundesamt, Berlin: Eric Schmidt Verlag: 219-230.
- Kristen, D., 1991, *La législation sur l'évaluation environnementale: le projet de loi C-78 et les régimes des autres pays*, Canada, Bibliothèque du Parlement, Division du droit et du gouvernement, BP-249F.
- Glasson, J., R. Therivel, et A. Chadwick, 1994, *Introduction to Impact Assessment. Principles and Procedures, Process, Practice and Prospects*, London: UCL Press.
- Fisher, E. C., J. Kirk , 1997, "Still Standing: An Argument for Open Standing in Australia and England", *The Australian Law Journal*, **71** (5): 370-387.
- Holland, K. M., 1997, "Introduction", in, *Federalism and the Environment. Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States*, eds, Kenneth M. Holland, F. L. Morton, and Brian Galliga, Contributions in Political Science, Number 368, Westport, Connecticut: Greenwood Press: 1-17.
- Wood, C., 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*, Essex, England: Longman Scientific and Technical.

Autriche

Austria, 1994, *Federal Act Concerning Environmental Impact Assessment and Public Participation (Environmental Impact Assessment Act)*.

Commission of The European Union, June 1995, Directorate-General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, with the assistance of Liesotte Feldmann, *Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Annex for Austria*, DG XI/B2, Brussels.

EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, Norman Lee and Christopher Wood Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.

Benjamin Davy, 1995, "The Austrian Environmental Impact Assessment Act", *Environmental Impact Assessment Review*, **15** (4): 361-376.

Wagner Dieter, July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

Canada

Craig, D., K. Ehrlich, J. A Beckwith, et B. Boer, May 1994, *Review of Commonwealth EIA Process: Analysis of Environmental Impact Assessment Practice and Procedures in other Countries: Report for the Commonwealth Environment Protection Agency*. Commonwealth of Australia.

Doern, G. B. et Conway, T., 1995, "Environmental Assessment: the Quest for Legislation", in Chap. 9, *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, University of Toronto Press: 333-370.

Doyle, D. et B. Sadler, March 1996, "Évaluation environnementale au Canada. Cadres, procédures et caractéristiques de l'efficacité", Rapport en appui à l'étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, Canada.

Emond, D. P. et W. A. Tilleman II, 1993, "Environmental Impact Assessment", Chap 6 in *Environmental Law and Policy*, E. L. Hughes, A. R. Lucas, W. A. Tilleman, D. P. Emond, eds, Montgomery Publications limited, Toronto, Canada: 211-304.

Holland, K. M., 1997, "Introduction", in *Federalism and the Environment. Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States*, K. M. Holland, F. L. Morton, and B. Galligan, eds, Contributions in Political Science, Number 368, Westport, Connecticut: Greenwood Press, pp. 1-17.

- Tilleman, W. A., 1995, "Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: a Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community", *Columbia Journal of Transnational Law*, **33** (2): 337-449.
- Wood, C., 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*, Essex, England: Longman Scientific and Technical.
- Statutes of Canada, 1992, chapter 37, *An Act to establish a federal environmental assessment process*, Bill C-13.
- Gazette du Canada, 7 octobre 1994, Partie II, Vol. 28, No21, Loi Canadienne sur l'évaluation environnementale, *Règlement sur les dispositions législatives désignées*, pp. 3381-3387.
- Gazette du Canada, 7 octobre 1994, Partie II, Vol. 28, No21, Loi Canadienne sur l'évaluation environnementale, *Règlement sur la liste d'inclusion*, pp. 3391-3400.
- Gazette du Canada, 7 octobre 1994, Partie II, Vol. 28, No21, Loi Canadienne sur l'évaluation environnementale, *Règlement sur la Liste d'étude approfondie*, pp. 3401-3409.
- Gazette du Canada, 7 octobre 1994, Partie II, Vol. 28, No21, Loi Canadienne sur l'évaluation environnementale, *Règlement sur la liste d'exclusion*, pp. 3410-3422.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1995, *Fiche d'information I: points saillants de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Fiche d'information II: Aperçu du Processus fédéral d'évaluation environnementale*.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1995, *Fiche d'information IV: Mise en pratique de la Loi: Règlements en application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
- Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1995, *Fiche d'information V: Participation du Public dans le cadre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Danemark

- Basse, E. M., "EIA in Connection with the Construction of Bridges over the Danish Straits", *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, Juridica Laponica, Publication of the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland: 224-236.

- Commission of the European Communities, COM (93) 28 final - Vol 13, 2 april 1993, Directorate General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, with the assistance of Norman Lee and Carys E. Jones, *Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, annexes for ALL MEMBER STATES*: 42-64.
- Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Region, Denmark, Planning Content and Process According to the Valid Act, <http://www.vasab.leontief.net/countries/denmark1.htm>, consulté le 16 novembre 2000.
- EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, Norman Lee and Christopher Wood Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.
- Elling, B., 1995, "Considerations of EIA-quality from a Danish Perspective", in *The Nordic EIA-effectiveness workshop- a contribution to the international study of the effectiveness of environmental assessment*, M. Hildén et R. Laitanen, eds, Copenhagen: Nordic Concil of Ministers, pp. 77-85
- Kjellerup, U., 1996, "Environmental Impact Assessment in the Nordic Countries", EIA Center, Roskilde University, *EU Environmental Law and Decision-Making and the Scandinavian Countries*, K. Borgsmith, ed, Europöisches Rechtsakademie in Trier.
- Nielsen, G. T., 1994, "The Opportunity of Citizens to Start Law Suits involving Environmental Law Violations", *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, Juridica Laponica, Publication of the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland: 157-161.
- Rehling, D., 1990, "Legal Standing for Environmental Groups within the Administrative System - the Danish Experience and the Need for an International Charter on Environmental Rights", in *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe. Current Legal Situation and Practical Experience*, M. Fehr and G. Roller, eds, Frankfurt am Main - Bern - New York-Paris: Peter Lang: 151-156.
- Ministry of the Environment, Denmark, Danish Environmental Protection Agency, November 1994, *Consolidated Environmental Protection Act no 590 of June 27 1994*, <http://www.mst.dk/590-94.htm>.
- Moe, M., 1995, Ministry of Environment and Energy, Denmark, Danish Environmental Protection Agency, "Environmental Administration in Denmark", *Environment News*, No. 17, <http://www.mst.dk/books/moe/contents.htm>.
- Dieter, W., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

États-Unis

- Bulatao, L., 1990, "Citizen Suits under the United States' Clean Water Act", in *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe. Current Legal Situation and Practical Experience*, M. Fehr et G. Roller, eds, Frankfurt am Main - Bern - New York- Paris: Peter Lang: 121-127.
- Canter, L., 1996, *Environmental Impact Assessment*, Second Edition, McGraw-Hill.
- Craig, D., K. Ehrlich, J. A. Beckwith, B. Boer, May 1994, *Review of Commonwealth EIA Process: Analysis of Environmental Impact Assessment Practice and Procedures in other Countries: Report for the Commonwealth Environment Protection Agency*. Commonwealth of Australia.
- Holland, K. M., 1997, "Introduction", in *Federalism and the Environment. Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States*, K. M. Holland, F. L. Morton, et B. Galligan, eds, Contributions in Political Science, Number 368, Westport, Connecticut: Greenwood Press: 1-17.
- Spenley, J. W., 1993, "National Environmental Policy Act", *Environmental Law Handbook*, Twelfth Edition, Rockville, MD: Government Institutes Inc.
- Tilleman, W. A. 1995, "Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process: A Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community", *Columbia Journal of Transnational Law*, **33** (2): 337-449.
- Wood, C. 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*. Essex, England: Longman Scientific and Technical.
- US Environment Protection Agency, 28 mai 1996, "Chapter V. Council of Environmental Quality", *Title 40, the 1995 Code of Federal Regulations*, <http://www.nvi.net/CFRS/CFR/40cfr14.html>, Sponsored by the National Environment Information Service.

Finlande

- EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, N. Lee and C. Wood Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.
- Hollo, E. J., 1994, "Hearing the Public in Environmental Permit Procedures", *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, Juridica Laponica, Publication of the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland, pp. 132-137.

Kjellerup, U., 1996, "Environmental Impact Assessment in the Nordic Countries", *EU Environmental Law and Decision-Making and the Scandinavian Countries*, K. Borgsmith (ed), EIA Center, Roskilde University, Europäisches Rechtsakademie in Trier.

Ministry of the Environment, Finland, 1992, *Environmental Impact Assessment. Report of the ELA '92 working group*: Helsinki.

Ministry of the Environment, Finland, 1996, *Environmental Policy and Administration*, Booklet 9 of *Finnish Environmental Legislation*: Helsinki.

Salonen, L., et M. Paukkunen, 1996, *Environmental Impact Assessment for better planning in Finland*, Ministry of the Environment, Finnish Environment Institute: Helsinki.

Dieter, W., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

France

Commission of the European Communities, 2 April 1993, COM (93) 28 final – Vol. 13, op. cit.: 65-99.

Couch, W. J., 1993, *Guide canadien de l'évaluation environnementale à l'étranger*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, N. Lee and C. Wood Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.

Monbailliu, X., 1984, "EIA procedures in France", in *Perspectives on Environmental Impact Assessment, Proceedings of the Annual Training Courses on Environmental Impact Assessment*, sponsored by The World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark, at the Centre for Environmental Management and Planning, University of Aberdeen, Scotland, 1980-1983, B. D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlison, eds, Dordrecht/Boston/Lancaster: D. Reidel Publishing Company: 51-55.

Monbailliu, X., 1989, "Environmental Impact Assessment and Public Participation in France", in *The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision-Making Process, Proceedings of an International Workshop held in Heidenburg*, H. Paschen, ed, Federal Republic of Germany, August 1987, Umweltbundesamt, Berlin: Eric Schmidt Verlag: 283-291.

Sanchez, L. E., 1993, "Environmental Impact Assessment in France", *Environmental Impact Assessment Review*, **13** (4): 255-265.

Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques majeurs, Service de la recherche, des études et du traitement de l'information sur l'environnement, Janvier 1990, *Enquêtes publiques en matière d'installations classées. Bilan de la Loi Bouchardeau*, étude réalisée par La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs. France.

Le ministre délégué à l'environnement et à la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, Novembre 1989, *La prévention des pollutions et des risques des activités économiques. Les installations classées*, Direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques, Service de l'environnement industriel. France.

Bouchardeau, H., Décembre 1993, *L'enquête publique, Rapport de Madame Huguette Bouchardeau à Monsieur Michel Barnier, Ministre de l'environnement*. France.

Ministère de l'Environnement, Direction de la nature et des paysages, sous-direction de l'aménagement et des paysages, Février 1994, *Étude d'impact sur l'environnement. Législation, décrets et circulaire d'application (En application de l'article 2 de la Loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976)*.

Journal Officiel de la République Française, 3 février 1995, *Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement* : 1840-1855.

Journal Officiel de la République Française, 11 mai 1996, Ministère de l'environnement, *Décret no 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement* : 7090-7092.

Wagner, D., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

Grande-Bretagne

Commission of the European Communities, 2 April 1993, COM (93) 28 final – Vol. 13, op. cit.: 248-276.

Fisher, E. C., et J. Kirk, 1997, "Still Standing: An Argument for Open Standing in Australia and England", *The Australian Law Journal*, **71** (5): 370-387.

Glasson, J., R. Therivel, et A. Chadwick, 1994, *Introduction to Impact Assessment. Principles and Procedures, Process, Practice and Prospects*, London: UCL Press.

Lambrechts, C., 1996, "Public Participation in Environmental Decisions", in Chap. 7, *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, G. Winter (ed), Aldershot - Brookfield USA - Singapore - Sydney: Dartmouth: 95-108.

- Mumma, A., 1996, "Judicial Review of Administrative Action", in *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, G. Winter, ed, Aldershot - Brookfield USA - Singapore - Sydney: Dartmouth: 129-142.
- Smith, R., "The Implementation of EIA in Britain", Chap. 10, in *European Union Environmental Policy and New Forms of Governance. A study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in the three member states*, H. Heinelt, T. Malek, R. Smith, et A. Töller, eds, Aldershot - Burlington USA - Singapore - Sydney: Ashgate: 167-184.
- Wood, C., 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*, Essex, England: Longman Scientific and Technical.
- Wagner, D., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

Italie

- Cappelletti, M., 1989, "Social Justice and the Public Interest: New Challenges for the Judiciary", *The Judicial Process in Comparative Perspective. Part III*. Oxford: Clarendon Press: 213-306.
- Carrubba, C., 1990, "Participation Experience in Italy", in *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe. Current Legal Situation and Practical Experience*, M. Fehr et G. Roller, eds, Frankfurt am Main - Bern - New York- Paris: Peter Lang: 127-128.
- Commission of the European Communities, 2 April 1993, COM (93) 28 final – Vol. 13, op. cit., pp. 162-179.
- Del Furia, L., et J. Wallace-Jones, 2000, "The Effectiveness of provisions and Quality of Practice Concerning Public participation in EIA in Italy", *Environmental Impact Assessment Review* **20** (4): 457-479.
- EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, N. Lee et C. Wood Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.
- Kromarek, P., 1987, "Quel droit à l'environnement? Historique et développements", *Environnement et droits de l'homme*, Paris: UNESCO, pp. 113-167.
- Mattarella, B. G., 1992, *The Environmental Impact Assessment in Italian Legislation*, A thesis offered in partial satisfaction of the requirements for the degree of Master of Laws to be conferred by the University of California at Berkeley.
- The Penelope Project, *Italian Case Study*, <http://www.penelope.uni-bremen.de/penelope/library/Libs/ITLibint.htm>, consulté le 22 octobre 2002.

Wagner, D., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

Norvège

Couch, W. J., 1993, *Guide canadien de l'évaluation environnementale à l'étranger*, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

Kjellerup, U., 1996, "Environmental Impact Assessment in the Nordic Countries", EIA Center, Roskilde University, *EU Environmental Law and Decision-Making and the Scandinavian Countries*, K. Borgsmith, Ed, Europöisches Rechtsakademie in Trier.

Backer, I. L., 1994, "Legal Standing in Environmental Cases - Norwegian Practice", *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, Juridica Laponica, Publication of the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland: 132-137.

Ministry of Environment, August 1990, *Environmental Impact Assessment in Norway*, T750E, Oslo.

Ministry of Environment, 1990, *Environmental Impact Assessment in Norway: Provisions in the Planning and Building Act relating to Environmental Impact Assessment*, Norway, T-845.

Ministry of the Environment, 1999, Regulations relating to Environmental Impact Assessment, Laid down by Royal Decree of 21 May 1999, <http://odin.dep.no/md/engelsk/regelverk/lover/022041-200002/index-dok000-b-n-a.html>, consulté le 16 novembre 2000.

Tesli, A., 1995, "An Overview and Critical Evaluation of the Norwegian EIA-system", *The Nordic EIA-effectiveness workshop- a contribution to the international study of the effectiveness of environmental assessment*, M. Hildén et R. Laitanen, ed, Copenhagen: Nordic Council of Ministers: 26-31.

Tesli, A., *Research on EIA in Norway*, Research Paper, National EIA Centre, Norwegian Institute for Urban and Regional Research.

Nouvelle-Zélande

Dixon, J. E., 1993, "The Integration of EIA and Planning in New-Zealand: Changing Process and Practice", *Journal of Environment Planning and Management*, **36** (2): 239- 251.

- Fooke, T., 2000, "Environmental Assessment Under the Resource Management Act 1991", Chap. 7 in, *Environmental Planning and Management in New Zealand*, P. A. Memon et H. C. Perkins, eds, Dunmore Press.
- Morgan, R. K., P. A. Memon, M. A. Miller, August 1991, *Implementing the Resource Management Act, Proceedings of a conference, 15-16 August 1991*, University of Otago, Dunedin, New-Zealand, Environmental Policy and Management Centre, University of Otago, Dunedin, New-Zealand, Publication No. 1.
- Morgan, R. K., 2000, "The Practice of Environmental Impact Assessment in New Zealand: Problems and Prospects", Chap. 8, in *Environmental Planning and Management in New Zealand*, P. A. Memon et H. C. Perkins, eds, Dunmore Press.
- Montz, B. E., Dixon, J. E., 1993, "From Law to Practice: EIA in New-Zealand", *Environmental Impact Assessment Review*, **13** (2): 89-108.
- Wood, C., 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*, Essex, England: Longman Scientific and Technical.
- New-Zealand, updated Mars 22, 1997, *Resource Management Act 1991*, <http://www.knowledge-basket.co.nz/gpprint/acts/public/text/1991/an/069.html>.
- Office of the New-Zealand Parliamentary Commissioner for the Environment, 1996, *Public Participation in Environmental Decision-making*, <http://www.pce.govt.nz/liinz/other/pce/reports/pubpart.html>.

Pays-Bas

- Brouwer, H.C.G.M., 1985, "Evaluation of Public Involvement in Project EIA in the Netherlands", in *Audit and Evaluation in Environmental Assessment and MANAGEMENT: Canadian and International Experience, Vol. II, Supporting Studies, Proceedings of the Conference on Follow-up/Audit of EIA Results*, Barry Sadler, ed Organized by Environmental Protection Service of Environment Canada and the Banff Centre, School of Management, The Banff Centre, October 13-16, 1985: 543-556.
- Commission of the European Communities, 2 April 1993, COM (93) 28 final – Vol. 13, op. cit: 196-215.
- Craig, D., K. Ehrlich, J. A. Beckwith, B. Boer, Mai 1994, *Review of Commonwealth EIA Process: Analysis of Environmental Impact Assessment Practice and Procedures in other Countries: Report for the Commonwealth Environment Protection Agency*. Commonwealth of Australia.
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment and Ministry of Agriculture, Nature management and Fisheries, EIA Department, April 5, 1994, *Chapter 7 of the Environmental Protection Act. Environmental Impact Assessment*, The Hague, Netherland.

The Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment, J. G. M. Alders, The State Secretary for Agriculture, Nature Management and Fisheries, J. D. Gabor, 1994, *Decree of July 4, 1994, implementing the Environmental Impact Assessment Chapter of the Environmental Management Act (Environmental Impact Assessment Decree 1994) (Draft)*.

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Department for Information and International Relations, 1995, *Environmental Impact Assessment. Decision-Making for the Quality of Life*. The Hague, The Netherlands.

Mumma, A., 1996, "Judicial Review of Administrative Action", chap. 7, in *European Environmental Law. A Comparative Perspective*, G. Winter, ed, Aldershot - Brookfield USA - Singapore - Sydney: Dartmouth: 129-142

EIA Centre, March 1995, *EIA legislation and regulations in the EU*, EIA Leaflet Series #5, N. Lee et C. Wood Directors, Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.

Robesin, M., 1990, "Participation of Environmental Organizations in Legal Procedures in the Netherlands", in *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe. Current Legal Situation and Practical Experience*, M. Fehr et G. Roller, eds, Frankfurt am Main - Bern - New York- Paris: Peter Lang: 101-120.

Wood, C., 1995, *Environmental Impact Assessment. A Comparative Review*, Essex, England: Longman Scientific and Technical.

Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment, March 1989, *Environmental Protection (General Provisions) Act*, The Hague, Netherlands.

Wagner, D., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

Suède

Kjellerup, U., 1996, "Environmental Impact Assessment in the Nordic Countries", *EU Environmental Law and Decision-Making and the Scandinavian Countries*, K. Borgsmith, ed, EIA Center, Roskilde University, Europöisches Rechtsakademie in Trier.

Ebbeson, J., 1994, "Reflections on the 1974 Nordic Environment Protection Convention two Decades after its Signing", in *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, Juridica Laponica, Publication of the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland: 63-82.

Sillén, M., 1994, "EIA in the Connection with the Construction of Bridges over the Danish Straits", in *The Legal Status of the Individual in Nordic Environmental Law*, Juridica Laponica, Publication of the Northern Institute for Environmental and Minority Law at the University of Lapland, Rovaniemi, Finland: 237-242.

Ministry of the Environment and Natural Resources, 1993, *Swedish Environmental Legislation, Booklet 1, Environmentally hazardous activities and liability for environmental damages*, Stockholm: The Printing Works of the Cabinet Office and Ministries.

Ministry of the Environment and Natural Resources, 1993, *Swedish Environmental Legislation, Booklet 2, Natural Resources*, Stockholm: The Printing Works of the Cabinet Office and Ministries.

Swedish Environmental Protection Agency, November 1996, *Environmental Impact Assessment in the Environment Protection Act and the Nature Conservation Act*, Report 4666: Stockholm.

Wagner, D., July 1997, *Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Update 1995/1996. Final Report*. Stadt- und Regionalplanung Dr. Paul G. Jansen. Cologne.

Suisse

Leimbacher, J., 1990, "The Association Lawsuit in Wildlife and Heritage Conservation Procedures in Switzerland", in *Participation and Litigation Rights of Environmental Associations in Europe. Current Legal Situation and Practical Experience*, M. Fehr et G. Roller, eds, Frankfurt am Main - Bern - New York-Paris: Peter Lang: 25-28.

Nicole, Y., 1992, *L'étude d'impact dans le système fédéraliste Suisse. Étude de droit fédéral et de droit Vaudois*, Lausanne: Payot.

Schneider, G., 1989, "Aspects of EIA Legislation in Switzerland", *The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision-Making Process, Proceedings of an International Workshop held in Heidenburg, Federal Republic of Germany, August 1987*, H. Paschen, ed, Umweltbundesamt, Berlin: Eric Schmidt Verlag: 147-151.

Suisse, *Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) du 19 octobre 1988*.

Annexe 2 – Données sur les régimes de l'État-providence et leurs déterminants.

Pays	Démarchandi- sation du travail	Score conservateur	Score libéral	Score socialiste	Structure constitutionnelle	Paternalisme bureaucratique	Corporatisme	Vote Cumulatif de gauche 1946-1992	Vote cumulatif religieux 1946- 1992	Moyenne des dépenses sociales 1970-1989
Allemagne	27,70	8	6	4	4	0,887	0,48	12,31	25,43	21,68
Australie	13,00	0	10	4	4	-1,259	-1,025	15,77	0	10,26
Autriche	31,10	8	4	2	1	0,855	1,6	28,63	16,96	21,39
Canada	22,00	2	12	4	4	-1,326	-1,335	0	0	14,78
Danemark	38,10	2	6	8	0	0,955	0,518	25,39	0,35	23,69
États-Unis	13,80	0	12	0	7	-0,706	-1,341	0	0	11,79
France	27,50	8	8	2	2	0,414	-0,725	11,34	3,97	23,15
Finlande	29,20	6	4	6	0	-0,234	0,427	19,27	0,003	17,95
Grande-Bretagne	23,40	0	6	4	2	-0,553	-0,862	16,16	0	16,53
Italie	24,10	8	6	0	1	1,142	-0,851	4,91	37,07	17,47
Norvège	38,30	4	0	8	0	-0,136	1,531	33,88	2,04	20,3
Nouvelle-Zélande	17,10	2	2	4	2	-2,361	-1,106	15,42	0	14,99
Pays-Bas	32,40	4	8	6	1	1,458	1,006	9,7	29,04	26,21
Suède	39,10	0	0	8	0	-0,667	1,396	38,61	0,04	27,98
Suisse	29,80	0	12	4	6	-0,038	0,505	11,65	13,33	12,92

Sources: Voir chapitre 6, section 6.3

